

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:6

Risto Ruokolainen, Kirsi Alila (toim.)

Varhaiskasvatuksen laatu **on osaamista ja vuorovaikutusta**

*Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen
kehittämishankkeen julkaisu*

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Helsinki 2004



TIIVISTELMÄ

Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen julkaisu. Toim. *Risto Ruokolainen ja Kirsi Alila*. Helsinki, 2004. 122 s. (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, ISSN 1236-2050, 2004:6) ISBN 952-00-1496-9.

Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishanke (Valoa) toteutettiin vuosina 2000 – 2003 sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin yhteistyöhankkeena. Varhaiskasvatuksen laatuhankeen perustamista esitti valtakunnallinen Varhaiskasvatustyöryhmä muistiossaan vuonna 1999. Muistiossa todettiin, että varhaiskasvatuksen saatavuus on taattu lainsäädännöllä, mutta palvelun laadussa on huomattavia kunta- ja yksikkökohtaisia eroja. Hankkeen tavoitteena oli kehittää sekä valtakunnallisesti että kunnissa tapahtuvaa laadunhallintaa ja ohjausta. Samanaikaisesti hankkeen kanssa laaditut Varhaiskasvatuksen valtakunnalliset linjaukset ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet luovat perustan ja suunnan kehittämistoiminnalle.

Julkaisun ensimmäisen osan muodostavat artikkelit, joissa valotetaan varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmän historiaa ja nykyistä tilannetta sekä ohjauksen tasoja, muotoja ja ohjaavia asiakirjoja. Tarkastelua laajentavat kirjoitukset Euroopan unionin ja kansainvälistymisen vaikutuksesta laatuun sekä katsaukset sosiaali- ja terveystoimen sekä opetustoimen laadunhallintaan. Syvemmälle varhaiskasvatuksen laadun tematiikkaan johdattavat artikkelit tutkimuksesta ja laadun teoreettinen pohdinta.

Julkaisun toisessa osassa kuvataan Valoa-hankkeen toimintaa ja tuloksia. Valoa-hanke toimi sekä valtakunnallisella että kunnallisella tasolla. Valtakunnallinen toiminta oli pitkälti osallistumista, yhteistoimintaa ja vaikuttamista. Yhdentoista pilottikunnan kanssa toteutettiin kunnan varhaiskasvatuksen laadunhallinnan projekti, jossa prosessinomaisesti kehitettiin toimintaa. Projektin aikana kehitettiin toiminnan arviointia, dokumentointia ja toimintaprosesseja. Kuntien varhaiskasvatuksesta vastaava henkilöstö osallistui laajasti kehittämistyöhön ja myös vanhempien osallisuus lisääntyi.

Järjestelmällistä laadunhallintaa ja -arviointia toteutetaan hankkeen tekemän selvityksen mukaan vain harvan kunnan varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen laadunhallinta on hyvä suunnitella kunkin kunnan omista lähtökohdista ja tarpeista käsin, koska kunnat ovat eri kokoisia ja myös toimintakulttuuriltaan erilaisia. Toiminnan laadun parantamiseen tähtäävä arviointi ja kehittäminen kootaan laadunhallinnan suunnitelmaan, joka on toimintaa jäsentävä ja vuosittain täydentyvä käytännön laatutyökalu.

Käsillä oleva julkaisu on yksi hankkeen tuloksena laadituista raporteista ja julkaisuista.

Asiasanat: kehittäminen, laatu, ohjaus, päivähoito, varhaiskasvatus

SAMMANDRAG

Kvalitet inom småbarnspedagogik bygger på kunnsande och växelverkan. Publikation om ett utvecklingsprojekt kring kvalitetskontroll och styrning av småbarnspedagogik. Red. av *Risto Ruokolainen* och *Kirsi Alila*.

Helsingfors, 2004. 122 s. (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer, ISSN 1236-2050, 2004:6) ISBN 952-00-1496-9.

Projektet Valoa för kvalitetskontroll och styrning av småbarnspedagogik genomfördes åren 2000 – 2003 i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet och Stakes. Ett kvalitetsprojekt inom småbarnspedagogiken föreslogs av en nationell arbetsgrupp för småbarnspedagogik i en promemoria år 1999. I promemorian konstaterades att tillgången på småbarnspedagogik är tryggad genom lagstiftning men att det i fråga om tjänsternas kvalitet förekommer avsevärda skillnader inom olika kommuner och enheter. Målet för projektet var att förbättra kvalitetskontrollen och styrningen både på riksnivå och inom kommunerna. De rikstäckande riktlinjer för småbarnspedagogiken och de principer för en verksamhetsplan som samtidigt slogs fast bildar en hållbar grund för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Den inledande delen av publikationen utgörs av artiklar som belyser styrningssystemet för småbarnspedagogik, dess historia och nuläge, olika styrnivåer och -former samt dokument med en styrande funktion. Beskrivningen breddas med texter om Europeiska unionens och internationaliseringens inverkan på kvalitet samt översikter över social- och hälsovårdsväsendets samt undervisningsväsendets kvalitetskontroll. Ett djupare perspektiv på småbarnspedagogikens kvalitetstematik erbjuder artiklar om forskning och ett teoretiskt resonemang kring kvalitet.

I den andra delen av publikationen beskrivs Valoa-projektets verksamhet och resultat. Valoa var ett projekt som bedrevs på såväl nationell som kommunal nivå. Den rikstäckande verksamheten kännetecknades till en stor del av deltagande, samverkan och påverkan. Tillsammans med elva pilotkommuner genomfördes ett projekt för kvalitetskontroll av kommunal småbarnspedagogik där verksamheten vidareutvecklades i processform. Under projektets gång vidareutvecklades utvärderingen av verksamheten, dokumentationen och verksamhetsprocesserna. Den personal som ansvarar för kommunernas småbarnspedagogik deltog på bred front i utvecklingsarbetet samtidigt som även föräldrarna deltog i arbetet i större utsträckning än tidigare.

Enligt en utredning som genomfördes i anslutning till projektet förekommer en systematisk kvalitetskontroll och -utvärdering i endast ett fåtal kommuners småbarnspedagogik. Det är skäl att planera kvalitetskontrollen med utgångspunkt från respektive kommuns utgångsläge och behov, eftersom kommunerna skiljer sig från varann i fråga om såväl storlek som verksamhetskultur. Utvärdering och utveckling som tar sikte på förbättrad kvalitet samlas i form av en övergripande plan för kvalitetskontroll. Denna plan inklusive dess årliga kompletteringar utgör ett kvalitetsverktyg som strukturerar verksamheten.

Ovan presenterade publikation är en av de rapporter och övriga publikationer som har sammanställts som ett resultat av projektet.

Nyckelord: dagvård, småbarnspedagogik, kvalitet, styrning, utveckling

SUMMARY

Competence and interaction are crucial to the quality of early childhood education and care. Publication of the development project on quality management and steering in early childhood education and care. Eds. *Risto Ruokolainen* and *Kirsi Alila*. Helsinki, 2004. 122pp. (Publications of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2050, 2004:6) ISBN 952-00-1496-9.

The project 'Valoa' (EDUQA) on quality management and steering in early childhood education and care was carried out in 2000 – 2003 in co-operation by the Ministry of Social Affairs and Health and the National Research and Development Centre for Welfare and Health (Stakes). The launching of the project was proposed by the national Working Group on Early Childhood Education and Care in its memorandum in 1999. It was stated in the memorandum that although the availability of early childhood education and care is guaranteed by legislation there are considerable differences in the quality of the service between different municipalities and units. The aim of the project was to develop the quality management and steering at both the national and municipal level. The National Policy Definition on Early Childhood Education and Care and the National Early Childhood Education Plan drawn up simultaneously with the project provide a basis and direction for the development work.

The first part of the publication comprises articles that deal with the history and present state of early childhood education and care and the levels and forms of steering and steering documents. The perspective is expanded by articles on the impact of the European Union and internationalisation on its quality and by reviews of the quality management in social welfare and health care and education services. Articles on research and a theoretical discussion of quality give a deeper introduction to the thematics of quality.

The latter part of the publication consists of descriptions of the actions and outcomes of the 'EDUQA' project. The project was carried out at both the national and municipal level. The national level actions mostly consisted of participation, co-operation and influencing. A project on quality management in municipal early childhood education and care was carried out in eleven pilot municipalities, developing the actions as processes. The evaluation and documentation of the actions and operational processes were developed during the project. The staff responsible for early childhood education and care in the municipality took part in the development work on a large scale, and also the inclusion of parents increased.

According to the study made in the context of the project, systematic quality management and evaluation is carried out in the early childhood education and care only in few municipalities. It is advisable to plan the quality management starting from each municipality's particular circumstances and needs, since municipalities are different in size and have different operational cultures. The evaluation and development aiming to improve the quality of operations are included in the quality management plan, which serves as a practical quality tool and is complemented every year.

The present publication is one of the reports and publications prepared as a result of the project.

Key words: day care, early childhood education and care, quality, development, steering

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	3
JOHDANTO.....	11
 OSA I	
NÄKÖKULMIA VARHAISKASVATUKSEN LAADUNHALLINTAAN JA OHJAUKSEEN	13
 1 VARHAISKASVATUKSEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ EILEN JA TÄNÄÄN... 15	
<i>Päivi Pihlaja</i>	
 2 VARHAISKASVATUKSEN OHJAUSTOIMINTA JA ASIAKIRJAT LAADUNHALLINNAN TAUSTALLA	27
<i>Kirsi Alila</i>	
 3 EUROOPAN UNIONI, KANSAINVÄLISTYMINEN JA VARHAIS- KASVATUKSEN LAATU	41
<i>Elina Palola</i>	
 4 MITÄ KUULUU SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN LAADUN- HALLINTAAN?	53
<i>Ulla Idänpään-Heikkilä</i>	
 5 MITÄ KUULUU OPETUSTOIMEN LAADUNHALLINTAAN?.....	61
<i>Jari Rajanen</i>	
 6 LAATU PÄIVÄHOITOA KOSKEVASSA VARHAISKASVATUS- TUTKIMUKSESSA.....	69
<i>Sanna Parrila</i>	
 7 VARHAISKASVATUKSEN LAATU JA SEN KEHITTÄMINEN	81
<i>Anna Raija Nummenmaa</i>	
 8 TULEVAISUUDEN MUISTELU MUUTOSTYÖN TUKENA	89
<i>Anna Raija Nummenmaa</i>	

OSA II**VALOA-HANKE VARHAISKASVATUKSEN LAADUNHALLINNAN JA
OHJAUKSEN KEHITTÄJÄNÄ - HANKEKUVAUS..... 93****1 Valoa-hankkeen tehtävä, tavoite ja organisointi 95****2 Valoa-hankkeen toiminta 99**

2.1 Osallistuminen, yhteistoiminta ja vaikuttaminen 99

2.2 Pilottitoiminta – varhaiskasvatuksen laadunhallinnan
kehittämisen prosessi kunnassa ja sen toimintayksiköissä..... 102

2.3 Julkaisutoiminta ja raportit 111

2.4 Päätösseminaari 114

3 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä Valoa-hankkeesta..... 114**4 Valoa-jatkohanke (-2005) kehittämistyötä jatkamaan..... 116****LIITTEET..... 119**

JOHDANTO

Julkisten palvelujen laatustrategia ja sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan valtakunnalliset suositukset ja periaatteet ohjasivat 1990-luvun jälkipuoliskolla kehittämistyön kohdentamista laatuksymyksiin. Laadunhallinnan avulla oli tarkoitus edistää asiakasläh- töistä toimintaa, parantaa palveluprosesseja, kiinnittää huomiota palvelujen arviointiin ja tehostaa yhteistyötä. Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallintaa edistetään tiedolla oh- jaamisella.

Samaan aikaan alettiin keskustella laadunhallinnan kysymyksistä myös varhaiskasvatuk- sessa valtakunnan tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama Varhaiskasvatustyö- ryhmä totesi muistiossaan (1999), että varhaiskasvatuksen toteuttamisessa on merkittäviä kunta- ja yksikkökohtaisia eroja. Päivähoitolaki takaa alle kouluikäisille lapsille oikeuden kunnalliseen päivähoitoon, mutta laadunhallintaa kehittämällä tulisi taata lapselle oikeus myös laadultaan korkeatasoiseen varhaiskasvatukseen. Toiminnan arvioinnin aloittaminen olisi ensimmäisiä askeleita tavoitteen saavuttamiseksi. Aloite kehittämishankkeen toteut- tamisesta kirjattiin sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan (TATO 2000 – 2003). Varhaiskasvatuksen laadunhallintaa ja siihen olennaisesti liittyvää ohjaus- toimintaa kehittämään perustettiin Valoa-hanke.

Varhaiskasvatus-käsite määriteltiin varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa (Valtioneuvoston päätös 28.2.2002) lapsen eri elämänpiireissä tapahtuvaksi kasvatukselli- seksi vuorovaikutukseksi, jonka tavoitteena on edistää lapsen tervettä kasvua, kehitystä ja oppimista. Varhaiskasvatus toteutuu vanhempien itsensä järjestämänä tai julkisena var- haiskasvatuksena. Julkinen varhaiskasvatus sisältää kunnallisen päivähoidon ja esiopetuk- sen, yksityisen järjestämän päivähoidon sekä avoimen varhaiskasvatustoiminnan. Edellä mainitut muodostavat linjausten mukaan varhaiskasvatuspalvelut, joista vanhemmat voivat valita subjektiivisen oikeuden ja kunnissa olevan tarjonnan perusteella lapselleen sopi- vimman.

Valoa-hanke on toteutunut sekä ennen että jälkeen linjausten julkaisemisen ja elänyt käsit- teellistä murrosvaihetta, jossa perinteisen päivähoidon ja esiopetuksen rinnalle ja osin ylä- käsitteeksi on vakiintumassa varhaiskasvatus. Hankkeen raportissa murrosvaihe näkyy muun muassa käsitteiden rinnakkaisena käytönä.

Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen, Valoa-hankkeen julkaisu "Varhaiskas- vatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta" koostuu hankkeen päätösseminaarin luen- tojen pohjalta laadituista artikkeleista (OSA I) sekä hankkeen kuvauksesta (OSA II).

Asiantuntijat ovat kirjoittaneet artikkelinsa hankkeen päätösseminaarissa 5.-6.5.2003 pitä- miensä luentojen pohjalta. Artikkelien teemat, esimerkiksi kansainvälinen ja EU-näkö- kulma, ovat nousseet esille kysymyksinä hankkeen aikana käydyissä keskusteluissa. Artik- kelien tehtävä on avata ja syventää varhaiskasvatuksen laadunhallintaan tai ohjaukseen liit- tyvää teemaa tai näkökulmaa.

Kehittämispäällikkö, kasvatustieteiden tohtori Päivi Pihlaja pohtii omassa osuudessaan varhaiskasvatuksen ohjausjärjestelmän kehittymistä viime vuosisadan alusta tähän päivään saakka. Ylitarkastaja Kirsi Alila kuvaa artikkelissaan varhaiskasvatuksen ohjaavat tahot, millaisia ohjauksen tapoja toteutetaan ja mitä ohjaavia asiakirjoja on laadunhallinnan taus- talla. Projektitutkija Elina Palolan artikkeli tuo varhaiskasvatuksen laatukseskusteluun eu-

rooppalaisen näkökulman. Hänen artikkelinsa on otsikoitu: Euroopan unioni, kansainvälistyminen ja varhaiskasvatuksen laatu. Mitä laadunhallintaan liittyviä kysymyksiä käsitellään toisaalla peruspalveluissa tässä ajassa? Kysymykseen vastaavat ylilääkäri Ulla Idänpään-Heikkilä sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ja ylitarkastaja Jari Rajanen opetustoimen osalta.

Kuntoutustutkija, kasvatustieteiden tohtori Sanna Parrilan artikkeli käsittelee varhaiskasvatuksen laatua päivähoitoa koskevassa varhaiskasvatustutkimuksessa. Hankkeen ohjausryhmän jäsen, professori Anna Raija Nummenmaa on kirjoittanut kaksi artikkelia. Ensimmäisessä artikkelissaan hän pohtii varhaiskasvatuksen laatua ja sen kehittämistä ja toisessa artikkelissa esitellään seminaarissa toteutettu tulevaisuuden muistelu -metodi. Julkaisun ensimmäinen osa koostuu eri kirjoittajien erikseen laatimista artikkeleista eikä jonkinasteiselta toistolta voida välttyä artikkelien sisäisen rakenteen oleellisesti muuttumatta.

Julkaisun toinen osa sisältää Valoa-hankkeen kuvauksen. Hankekuvauksen aluksi esitellään hankkeen tausta, tavoitteet ja organisoituminen. Hankkeen toiminta voidaan jakaa valtakunnalliseen vaikuttamiseen ja yhteistoimintaan sekä 11 kunnassa toteutettuun laadunhallinnan kehittämisprojektiin. Hankkeen aikana ja tuloksena julkaistiin sekä valtakunnallisia julkaisuja että kuntakohtaisia raportteja. Julkaisujen ja raporttien tarkoituksena on lisätä varhaiskasvatuksen laadunhallintaa ja ohjausta koskevaa tietoa sekä tukea kuntien varhaiskasvatuksesta vastaavan johdon ja henkilöstön pyrkimyksiä jäsentää ja parantaa toimintaansa.

OSA I

NÄKÖKULMIA VARHAISKASVATUKSEN LAADUNHALLINTAAN JA OHJAUKSEEN

1 VARHAISKASVATUKSEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ EILEN JA TÄNÄÄN¹

Kehittämispäällikkö, kasvatustieteiden tohtori Päivi Pihlaja, Varsinais-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus (Vasso)

Pienten lasten kasvatusjärjestelmä on ollut useiden tahojen mielipiteiden ja perusteltujen näkemysten mielenkiinnon kohteena. Suomalaisuus tuo tähän lasten paikkaan ja asemaan omaleimaisuutta. Kun tarkastelee esimerkiksi perusteluja päivähoidolle tai kun sen tarpeesta ylipäättään kiistellään, nousee yhdeksi keskeiseksi teemaksi naisen asema ja paikka yhteiskunnassa. Kun kodin ulkopuolinen ansiotyö yleistyi, sitä pidettiin miesten alueena ja niin kauan kuin naiset pysyivät kotona, ei lastenhoito ollut ongelma (Salmi 1996). Kun äidit menivät töihin kodin ulkopuolelle, tuli lasten hoidosta ongelma ja tarvittiin päivähoitoa. Näin ollen naisten yhteiskunnallinen sijainti on muodostanut lasten hoidosta ongelman. Tähän sisältyy perustavaa laatua oleva oletus siitä, että lapset ovat enemmän äitien kuin isien, mikäli asiaa tarkastellaan hoito- ja kasvatustyön sekä fyysisen läheisyyden perusteella. Nämä yhteiskunnalliset syvällä olevat asiat vaikuttavat osaltaan siihen, että Suomessa päivähoito voi olla osaksi tasa-arvopolitiikkaa, osaksi koulutuspolitiikkaa – kuten esiopetus on viime vuosina ollut. Vahvimmin päivähoito on kuitenkin päivähoitolain synnyttämisestä asti ollut osa sosiaalipolitiikkaa.

Suomen ja muiden Euroopan maiden pienten lasten kasvatuksen järjestämisessä on eroja. Useissa maissa, joissa naisten kodin ulkopuolinen työ on vähäisempää kuin Suomessa, on silti olemassa pedagoginen järjestelmä lapsia varten. Järjestelmän olemassaolon perusteet eivät lähde tällöin aikuisten tarpeista, vaan lähinnä lasten tarpeista katsottuna.

Miten tätä pienten lasten kasvatuksen järjestämistä on sitten aikojen saatossa ohjattu. Ohjaus, jota käsittelen, liittyy valtion, kuntien ja myös läänien väliseen toimintaan. Valtio on ohjannut lasten päivähoitoa normeina sekä erilaisten lakien ja säädösten avulla. Laki ja asetus lastentarhain valtionavusta oli ensimmäinen valtion kannanotto lastentarhatoimintaan ja siihen, miten se pitäisi järjestää. Normiohjauksen tyypillinen piirre on sen sitovuus. Normia tulee noudattaa ja jos sitä ei noudata, seuraa sanktio. Valtio ohjaa myös resursseilla, valtion taloudellisella tuella päivähoidon järjestämistä. Kolmas ohjauksen muoto on informaatio-ohjaus. (Kahiluoto & Ilmonen 2001.) Informaatio-ohjaus on tiedon jakamista ja välittämistä. Näin pyritään turvaamaan työntekijöiden tiedon uusiutuminen ja osaamisen kehittyminen. Lasten päivähoidon osalta keskeisiä ohjaavia tahoja ovat eduskunnan ja valtioneuvoston rinnalla sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) sekä lääninhallitukset. Kullakin on oma roolinsa ja painopisteensä.

¹ Kirjoitus pohjautuu väitöskirjaani ”Varhaiserityiskasvatus suomalaisessa päivähoidossa. Erityisen tuen tarpeet sosiaalis-emotionaalilla ja kielellisen kehityksen alueilla”.

Ohjauksen polkuja

Päivähoitoinstituution polku on rakentunut vähitellen ja samoin sen ohjaus on muotoutunut ajan saatossa. Ensimmäinen laki, Laki ja asetus lastentarhain valtionavusta (286/1927; 297/1927), kohdisti ohjeet yksittäiselle lastentarhalle.

Vuoden 1927 laki: laatukriteereitä yksittäiselle lastentarhalle

Valtio otti selkeän sisällöllisen kannan vuoden 1927 lain ja asetuksen lastentarhain valtion avusta välityksellä. Laki mahdollisti kunnallisille ja yksityisille laitoksille valtionavun, joka oli kolmasosa kohtuullisiksi harkituista menoista. Lastentarhan ohjesäännössä tuli olla määräykset muun muassa työohjelman yleisistä perusteista, johtokunnan asettamisen perusteista ja sen velvollisuuksista, lastentarhan päivä- ja työjärjestyksestä ja lastentarhan toiminnalla tuli olla selvät tavoitteet. Lisäksi johtokunnan tuli valvoa lastentarhan työtä ja lääkärin piti hyväksyä tilat. Työntekijän kelpoisuusehdot olivat yksiselitteiset ja selkeät, sillä opettajattarelta vaadittiin lastentarhainseminaarin koulutus. Yhdellä opettajattarella oli 25 sisään kirjoitettua lasta ja lastentarhan jokapäiväinen työ oli vähintään neljä tuntia. (L286/1827; A297/1927.)

Sotien jälkeen 1950- ja 1960-luvuilla alkoi yhtenäisen ja hyvinvoivan yhteiskunnan rakentamisen aika. Naisia tarvittiin yhä enemmän palkkatyöhön. Hyvinvoinnin rakentamisessa ja sen takaamisessa oli merkittävää luoda kunnollinen järjestelmä, jonka suunnittelussa jo tehtiin rajanvetoa ammattimaisen ja kotona tapahtuvan hoidon ja kasvatuksen välille. Näytti nimittäin siltä, ”että useimmat vanhemmat antavat lapsensa mieluummin valvottuun ryhmähoitoon, jossa lapsista huolehtivat koulutuksen saaneet henkilöt, kuin sellaiseen valvomattomaan vieraaseen yksityishoitoon, jossa ammattitaito perustuu lähinnä omakohtaiseen kokemukseen”. (Kom. 1969:B 104). Lastentarhatoiminta kosketti 1900-luvun alussa vielä hyvin pientä osaa lapsista. Esimerkiksi 1943 valtionapua saavissa lastentarhoissa oli 8 000 lasta, kun vuonna 1968 lapsia oli jo lähes 30 000 (Kom. 1951:72; kom. 1969:B 104).

Yhtenäiseen ja autonomiseen päivähoitoon

1960-lukua voidaan pitää keskeisempänä vuosikymmenenä yhtenäisen päivähoitojärjestelmän rakentamisen kannalta. Erilaiset komiteat ja työryhmät suunnittelivat yhtä lailla koulutointa, päivähoitoa kuin kansanterveyttäkin. Päivähoitoa kuvasi tällöin järjestelmän sekamelska; lapset olivat laitoshoidossa seimissä, lastentarhoissa, laajennetuissa seimissä eli päiväkodeissa, erityispäivähuoltolaitoksissa ja avohoitona yksityiskodeissa. Palveluita järjestivät kunnat, järjestöt ja yksityiset henkilöt. (Kom. 1967:B 46, 24; Kom. 1971:A 20.) Tosin itsenäisessä Suomessa vapaaehtoistyö muuttui hyvin nopeasti valtiolliseksi ja järjestöille varattiin vain rajattu rooli yhteiskunnallisessa kokonaisjärjestelmässä (Pulma 1992, 53). Keskeiseksi ohjausjärjestelmäksi nousi sittemmin valtionapujen takaama normiohjaus. Valtio ohjasi normien ja taloudellisten resurssien kautta palvelujen rakentamista ja valvoi muun muassa lääninhallitusten avulla kuntien toimia. (Laki lasten päivähoitosta 36/1973.) Lasten erilaisia tarpeita alettiin nähdä päivähoidossa ja niihin vastattiin 1950-luvulla muun muassa perustamalla erityisryhmiä.

PÄIVÄHOITOLAIN VALMISTELUA

Päivähoitolain valmistelun aikaisia ajatuksia erityiskasvatuksesta. Lastentarhatoiminta oli tullut tarpeelliseksi ”myös eri tavoin vammaisille ja psyykkisesti häiriintyneille lapsille”. Erityishoidon tarpeessa olivat muun muassa kuulo- tai näkövikaiset, lievästi vajaamieliset ja henkisessä kehityksessä viivästyneet, sairaat sekä vajaaliikkeiset ja psyykkisesti poikkeavat lapset. Tämän vuoksi oli tarpeen järjestää lastentarha tai sen osa erityishoidon perusteella erityislastentarhaksi, jolle esitettiin korotettua valtionapua. Korotettu valtionapu takaisi resurssit henkilöstöön ja erityisvälineiden ja -materiaalien hankintaan. (Kom. 1969, B 104, 18-19.)

Ajan hengen mukaan lapsiryhmien koolle tuli asettaa raamit. Erityisryhmien lapsiryhmien koko sai olla 8 – 12 lasta (Kom. 1969:B 104, 24). Erityispäiväkoti oli tarpeellinen, sillä ”fyysinen tai psyykinen vamma on lievänäkin ongelma, joka voi tuottaa vaikeuksia lapsen kokonaiskehitykseen”. Päivähoidon tasavertaiset mahdollisuudet ja kokonaiskehityksen tuki varmistivat, että vaikeudet poistuvat tai lieventyvät. Lapsi tarvitsi perusteellisen lääketieteellisen, psykologisen tai muun vajaakuntoisuuden edellyttämän tutkimuksen, jonka perusteella selvisi lapselle soveltuvin päivähoitomuoto, kuntouttava hoito ja valmennus. Lapsille, joita ei voitu sijoittaa normaaliryhmiin, oli muodostettava erityisryhmä päiväkotiin ja vaikeimmissa tapauksissa erillislaitoksia. (Kom. 1971:A 20.) Tässä vaiheessa näkyikin luja usko kuntoutus- ja lääketieteen ammatilaisiin, määriteltäisiin diagnooseihin ja lasta kuntouttaviin toimenpiteisiin. Toisaalta ehdotuksista näkyy segregaaation, lasta eristävän hoidon ja kasvatuksen, painotus. Merkittäviä kvalifikaatioita olivat työntekijöiden ammatikoulutuksen (= lastentarhanopettajan koulutus) lisäksi hyvä terveys ja soveltuvuus. Erityislastentarhojen opettajalla tuli olla lastentarhanopettajan pätevyyden lisäksi ”täydentävää kasvatusta poikkeavien lasten erityiskasvatukseen”. Erityisopettajan virkojen perustamista esitettiin. (Kom. 1967:B 46.) Vuonna 1972 sitten ehdotettiin, että erityispäiväkodissa toimivalta opettajalta ”edellytetään erityislastentarhanopettajan tutkinto” (Kom. 1972).

Yhtenäisen järjestelmän ensimmäinen taso oli komiteatyöskentely, josta näkyi siirtyminen lastentarha-käsitteestä päiväkotiin. Lakiehdotukset menivät eduskuntaan ja diskurssin painopiste muuttui. Eduskunnan keskustelu kyseenalaisti koko järjestelmän tarpeellisuuden. Poliittisten päättäjien keskustelusta eduskunnassa syksyllä 1972 Onnismaa (2001) tuo esiin kodin ja perheen yksityisyyttä painottavan päälinjan. Tämän lisäksi keskusteltiin asiantuntijuudesta, koulutuksesta ja tutkimuksesta. Eduskunnan puheenvuorot olivat puolesta ja vastaan. Äidin lämmin syli asetettiin kylmän laitoksen kanssa vastakkain. Toisaalta päivähoitoon kohdistuvaa pelkoa pyrittiin häivyttämään seuraavin argumentein: päivähoito tukee kotikasvatusta, se on kodinomaista ja sitä on oltava vain olosuhteiden pakosta. (Onnismaa 2001.) Nämäkin puoltavat argumentoinnit lähtevät oletuksesta, että kotona on hyvä elää ja kasvaa, luonnollisesti äidin fyysisessä läheisyydessä. Laajalla rintamalla ei tuotu esiin lapsilähtöistä, lapsuutta ja lasten omaa kulttuuria puoltavaa linjaa. Poliittinen diskurssi eteni kuitenkin niin, että uusi päivähoitolaki tuli voimaan 1973.

Päivähoitolaki ja -asetus vuonna 1973: ohjeet kunnille

Päivähoito oli pyrittävä järjestämään niin, että ”se edistää lapsen kehitystä ja oppimismahdollisuuksia sekä tarjoaa jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan”

(PhL 2 § 2 mom.). Asetus hieman syventää teemaa ja toteaa, että päivähoitopalvelut on kunnassa järjestettävä niin, että lasten hoidon ja kasvatuksen tarve tulee tasapuolisesti turvatuksi eri ikäryhmissä ja paikallisten olojen edellyttämällä tavalla (PhA 1 §).

Päivähoitolaki ja -asetus selkiyttivät kokonaisuutta ja loivat yhtenäisen, kunnallisen päivähoitojärjestelmän. Tosin päivähoitokäsitteen käyttöönottamisella hoidollinen painotus voitiin kasvatukseen (Välimäki 1998, 120). Laki vahvisti perhepäivähoidon asemaa, mahdollisti sisällä tai ulkona tapahtuvan leikkitoiminnan ja koululaisten päivähoiton ja toi esiin erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevat lapset. Olennaista päivähoidossa oli kuntakohtainen viisivuotissuunnitelma (päivähoitosuunnitelma), jonka tuli pohjautua valtakunnalliseen sosiaalihallituksen laatimaan puitesuunnitelmaan. Selkeäpiirteisessä ohjausjärjestelmässä eri virastot muodostivat hierarkkisen rakenteen. Tähän kuuluivat sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaalihallitus, lääninhallitukset ja kunta. Valtion avut olivat 35 – 85 prosentin välillä, jota korotettiin 10 prosentilla erityispäiväkotien kohdalla. (PhL 36/1973; PhA 239/1972.)

Valtio antoi tiukat kehykset päivähoiton järjestämiselle – tavallisille ja erityisryhmille oli muun muassa määritetty maksimikoot². 1970-luku oli voimakkaan päivähoitopaikkojen määrällisen kehittämisen aikaa. Vuonna 1973 oli kunnallisessa päivähoidossa 42 580 lasta ja vuonna 1980 jo yli satatuhatta. Perhepäivähoitopaikkojen määrät lisääntyivät viidestä tuhannesta yli 40 000:en ja päiväkotipaikat 37 000:sta 75 000:en. (Sosiaali- ja terveydenhuollon taskutiedote 2000; Sosiaali- ja terveysministeriön päivähoitotiedote 2000.)

Päivähoito oli valtakunnallisesti ja kunnallisesti oma suunnitelmallinen alueensa. Päivähoidon ja varhaiskasvatuksen sisällöt alkoivat kiinnostaa ja valtioneuvosto asetti 1979 kasvatustavoitekomitean. Sen tehtävänä oli muun muassa laatia ehdotukset päivähoiton yleisiksi kasvatustavoitteiksi, toiminnan sisällön yleisperiaatteiksi ja ehdotukset suunnitteluun ja toteuttamiseen. Mietinnössä määriteltiin päivähoiton perustehtävä ja esitettiin päivähoiton tavoitteet ja sisällöt. (Kom. 1980:31.) Komitean työn pohjalta tehtiin lisäys päivähoitolakiin tavoitteiden osalta (304/1983)³ ja 2 § muutettiin kokonaisuudessaan. Yksi mielenkiintoinen seikka on se, että aiemmin oli kirjoitettu ”..päivähoito edistää lapsen kehitystä ja oppimismahdollisuuksia..”, joka nyt jäi sellaisenaan pois. Sanaa *oppiminen* ei uudessa pykälän muotoilussa enää ollut.

Päivähoito tuli osaksi sosiaalihuoltoa vuonna 1982, jolloin uudesta sosiaalihuoltolaista (710/1982) tuli myös päivähoiton puitelaki. Uuden lain tarkoituksena oli edistää ja ylläpitää muun muassa yksityisen henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Muutokset vaikuttivat valtion ohjaamaan ja kuntien toteuttamaan päivähoitoon ja sen asemaan⁴. Päivähoidon autonomisuuden tilalle tuli ohjausjärjestelmässä ”häivytyksen” osaksi laa-

² Ryhmien koot määriteltiin seuraavasti: yli 3-vuotiaita enintään 20, 1-2-vuotiaita enintään 12 ja alle 1-vuotiaita enintään 6. Milloin ryhmässä hoidettiin ainoastaan erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, sai ryhmän suuruus olla enintään puolet näistä määristä. Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi vastasi kahta tervettä lasta ryhmien kokoa laskettaessa. Sosiaalihallituksen yleiskirjeen B31/1975/lv mukaan erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevat lapset tuli pyrkiä ensi sijassa sijoittamaan tavallisiin lapsiryhmiin.

³ Lisäys. ”.. päivähoiton tulee edistää lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä sekä tukea lapsen esteettistä, älyllistä, eettistä ja uskonnollista kasvatusta..”.

⁴ Tällöin kumottiin kokeilutoimintaa koskeva erityissäännös, eikä siitä lähtien erityistä kasvatusta ja hoitoa tarvitsevien lasten päivähoidolle enää suoritettu korotettua valtionapua. Valtionosuutta ja -avustuksia koskevat säännökset (PhL 15-24 §) kumottiin, samoin kumottiin päivähoitosuunnitelmaa ja kunnan ohjesääntöä koskevat

jaa sosiaalipalvelujärjestelmää. Autonomisuus hallinnon ja suunnittelun osalta muuttui näkymättömäksi.

Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten päivähoito nousi 1970-luvun lopussa yhdeksi valtiollisen kehittämisen kohteeksi. Päiväkoti tai sen osa voitiin sosiaalihallituksen suostumuksella järjestää erityispäiväkodiksi (PhL 726/1976; 3 §). Lakitason muutoksen lisäksi erityiskasvatuksen muodot ja sisällöt kiinnostivat. Sosiaalihallitus muodosti työryhmän, joka arvioi lasten erityishoidon ja -kasvatuksen tarvetta laadullisesti ja määrällisesti. Lisäksi selvitettiin soveltuvia päivähoitomuotoja, henkilökunnan tehtäviä ja koulutusta. Työryhmän kaksi merkittävää ehdotusta olivat yksilöllisen toiminta- ja kuntoutussuunnitelman laadinta ja kuntakohtaisten erityispäivähoidon työryhmien perustaminen. (Sosiaalihallitus 1978.) Ehdotusten pohjalta toteutettiin vuonna 1981 muutamassa kunnassa erityispäivähoidon työryhmäkokeilu, joka keskittyi uusien työryhmien toimintaan ja tehtäviin. Erityispäivähoidon työryhmän toiminta nähtiin merkittävänä osana päivähoiton kehittämistä. Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeen selvitys nousi ryhmien ensimmäiseksi tehtäväksi. Toinen keskeinen tehtävä oli suunnitella ja kehittää kunnallista erityispäivähoitoa ja edistää yhteistyötä muun muassa terveys- ja muun sosiaalitoimen kanssa. (Särkkä 1982.) Erityispäivähoidon arviointi ja työryhmäkokeilu ohjasivat kuntien toimintaa ja näiden raporttien ehdotukset ja suositukset näkyivät myös sosiaalihallituksen yleiskirjeissä.

Lapsen mikroympäristö – lapsiryhmä. Lapsiryhmien rakennetta ohjeistettiin ja kriteereinä olivat lasten ikä ja ryhmien maksimikoon määrittäminen. Vuonna 1986 muutettiin 1 – 2-vuotiaiden ja alle 1-vuotiaiden ryhmärakenteen ohjeet. Uusi ohjeistus yhdisti ryhmät toisiinsa ja näin saatiin alle kolmevuotiaiden ryhmät, joissa sai olla enintään 12 lasta, kuitenkin niin että ryhmän ”enimmäismäärää vähennetään yhdellä lapsella jokaista alle 1-vuotiaasta lasta kohden”. Yli kolmevuotiaiden kohdalla ryhmän enimmäismäärä oli edelleen 20 lasta siten, että jokainen alle kolmevuotias vähensi ryhmän enimmäismäärää yhdellä. Alle kaksivuotiaita sai näissä ”suurissa” ryhmissä olla enintään kaksi. (PhA 431/1986.) Ohjeistus mahdollisti näin ollen pienten ja isompien sisarusten sijoittamisen samaan ryhmään.

Vuoden 1986 asetusmuutoksessa erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi vähensi lapsiryhmän enimmäismäärää yhdellä lapsella (PhA 431/1986). Vuonna 1988 muutettiin edellä mainittu kohta ja se sai uuden muotoilun. ”Jos ryhmään sijoitetaan yksi tai useampia erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevia lapsia, on tämä otettava huomioon samassa ryhmässä hoidettavien lasten lukumäärässä tai lapsiryhmässä hoidosta ja kasvatuksesta vastaavien lukumäärässä, jollei tällaista lasta varten ole erityistä avustajaa” (3.6.1988/486). Uuden momentin mukaan päiväkotiin oli mahdollista palkata lisää koulutettua henkilökuntaa, avustajia tai ottaa erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevat lapset huomioon samassa ryhmässä hoidettavien lasten lukumäärässä. Myöhemmin on käynyt ilmi, että asetusta on tulkittu lain hengen vastaisesti, ja jätetty asia huomioimatta.

Kuntoutussuunnitelmasta tarpeellinen apu. Lasten erityiset tarpeet olivat esillä eduskunnassa vuonna 1985, sillä asiantuntijalausunto ei ollut taannut lasten tarpeellista kuntoutuksen toteutumista päivähoidossa. Tämän vuoksi esitettiin kuntoutussuunnitelman tekemistä. ”Tarkoituksena on, että kuntoutussuunnitelmassa sovittaisiin eri viranomaisten toteuttaman kuntoutuksen yhteensovittamisesta päivähoidossa olevan lapsen tarvitsemien

palvelujen turvaamiseksi" (HE 182/1985). Uuden momentin valmistelu eteni niin, että vuoden 1985 lopussa kunnat velvoitettiin tekemään kuntoutussuunnitelma erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa olevalle lapselle (PhL 7a §). Sosiaalihallitus antoi jo ennen pykälän voimaantuloa ohjeita yleiskirjeissä. Päiväkodissa ryhmän erityislastentarhanopettaja vastasi suunnitelman laadinnasta yhdessä muun henkilökunnan kanssa ja perhepäivähoidossa laadinta oli ohjaajan vastuulla (Sosiaalihallitus A3/1984/pe).

Kohti kunnallista autonomiaa ja ohjausta

1980-luvun lopulla alettiin suunnitella julkisen hallinnon muutosta, joka toteutuessaan vaikutti myös päivähoidon asemaan. Hallinnon muutoksen tarvetta perusteltiin monin eri tavoin, kuten vetoamalla kuntalaisten oikeuksiin. ”Kansalaisten tarpeet ovat hallinnon tärkein lähtökohta. Yhteiskunnan kehitys on vaiheessa, jossa on erityisesti tarpeen parantaa kansalaisille tarjottavien hallinnon palvelujen laatua.” (Komiteanmietintö 1986.) Lähtökohtana oli vahvistaa valtiollista demokratiaa, kunnallista itsehallintoa, lisätä palveluja ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Uudistuksen päätavoitteena mainittiin kansalaisten palvelun, julkisen sektorin tuloksellisuuden ja tuottavuuden parantaminen ja kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Tuottavuuden parantamista ei kuitenkaan nähty itsetarkoitukseksi, vaan keinona kohdentaa käytettävissä olevia voimavaroja yhteiskuntamme uudistamistarpeisiin. (Komiteanmietintö 1986; Palvelevampaan hallintoon 1990; Niiranen 1991.) Julkinen sektori nähtiin vanhakantaisena ja epätaloudellisena, ja uudistuksella pyrittiin parantamaan koko julkisen sektorin suorituskykyä (Palvelevampaan hallintoon 1990). Julkista hallintoa ja palveluita ei arvioitu erikseen, vaan päivähoito oli osa laajaa sosiaalihuoltoa. Se, miten päivähoidon tuottavuutta ajateltiin parannettavan, ei selvinnyt.

Hallinnon muutoksen tavoitteena oli supistaa voimakkaasti keskusvirastojen normiohjausta kunnallisen toimintapolitiikan määrääjänä. Silloisen sosiaalihallituksen kohdalla ei pidetty sitovaa normiohjausta lainkaan tarpeellisenä, vaan lähtökohtana komitea näki, ”ettei asiantuntijaviranomainen tarvitse asiantuntemuksensa käyttämisessä lainkaan sitovia normeja”. Toimenpiteet nähtiin sen laatuina, että niiden sisällön määrittämisen katsottiin perustuvan lähinnä henkilöstön ammattitaitoon ja valtakunnallinen ohjaus tuli järjestää vapaamuotoisena opastuksena ja neuvontana. Valtakunnan tasoisessa normiohjauksessa sosiaali- ja terveydenhuollon kohdalla lääkintöhallitus muodosti poikkeuksen. (Kom. 1986:12, 186-187) Komitea luotti työntekijöiden ammattitaitoon ja täydennyskoulutukseen, josta kuntien tuli kantaa vastuu. Normi työnantajan velvollisuudesta mahdollistaa viiden vuoden välein työntekijöille täydennyskoulutus poistui näihin aikoihin sosiaalihuoltolaista. Ideologisesti alettiin siirtymään informaatio-ohjaukseen. Sosiaalihallitus muutti muotoaan ja 1.12.1992 perustettiin Sosiaalialan tutkimus- ja kehittämiskeskus eli Stakes, jonka tehtäväalue on lähinnä informaatio-ohjaukseen liittyvää.

Päivähoitolaki ja -asetus vuonna 1992

Hallinnon ja palvelujen muutoksen tuulet etsivät tehokkuutta, joustavuutta ja korostivat asiakasta ja työntekijän asiantuntijuutta. Päivähoidon osalta yksi muutos liittyi lapsiryhmien maksimikokoihin. Hallituksen esitys (n:o 13, 1990) toi esiin joustavuuden lapsiryhmiä muodostettaessa. ”Lasten päivähoitolaissa annetussa asetuksessa on tarkoitus säätää lapsiryhmien muodostamisesta siten, että siinä mahdollistetaan nykyistä pienempien lapsi-

ryhmien muodostaminen." Lakiesitys ei mennyt tällöin läpi ja asiaan palattiin kaksi vuotta myöhemmin. Tällöin sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa (13.8.1992 / Liite 1) tavoitteena oli joustavuuden lisäksi "hyödyntää mahdollisimman hyvin päivähoidon voimavaroja ja ehkäistä vajaakäyttöä." Vuonna 1992⁵ poistettiin lapsiryhmien muodostamisen normit ja maksimikoko.

Päivähoitolain muutosten kanssa samaan aikaan annettiin laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992), joka yhdisti sosiaalitoimen ja terveydenhuollon palvelut entistä kiinteämmin toisiinsa. Laissa tuotiin esiin se, että kunta voi järjestää toiminnan itse, kuntainliitossa tai hankkimalla palveluja muutoin, esimerkiksi yksityiseltä palvelun tuottajalta. Valtioneuvosto hyväksyi valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelman, joka sisältää muun muassa tavoitteet ja ohjeet, valtionosuuksien määrät sekä voimavarojen alueellisen jakamisen perusteet koko sosiaali- ja terveystoimen alueilta. Valtionosuudet jaettiin ikäryhmittäin annettavina markkamäärinä, joita ei "korvamerkitty". Valtionapujen suuruus on edelleen vaihdellut huomattavasti, vuonna 2001 se oli keskimäärin 24 prosenttia (Kahiluoto & Ilmonen 2001).

Päivähoitolaista vähitellen puitelaki. Kuntien vastuulle jäi muun muassa se, miten valtionosuudet käytettiin ja myös se, miten päivähoito järjestettiin. Välimäen (1998) mukaan valtionosuusuudistus määrittikin päivähoidon järjestelyn kunnallispolitiikaksi. Lisäksi hänen mukaansa norminpurku irrotti valtionhallinnon paikallistason kontrollista. (Välimäki 1998, 161.) Erityispäivähoidon osalta normitus oli hävinnyt juuri kokonaan, laki ja asetus ei tunne erityisryhmiä eikä korotettua valtionapua; lapsiryhmien pienennyksestä on tullut kosmeettinen toimenpide ja ainoa velvoittava kohta laissa on kuntoutussuunnitelman laadinta ja lausunto erityishoitoa ja kasvatusta tarvitsevalta lapsesta tämän tullessa päivähoidon. Perusopetuslaissa tuodaan sen sijaan esiin lasten oikeus erityisopetukseen (PL 628/1998, 17 §) ja määrittellään muun muassa erityisluokkien koot, henkilöstön kelpoisuus ja korotettu valtionapu erityisopetusta varten. Päivähoitolaista ja -asetuksesta tai lain perusteluista ei selviä se, kuka tarvitsee erityistä hoitoa ja kasvatusta. Onko tämän määrittäminen kuntien tehtävä? Lainsäädännön väljyyttä kuvaa myös se, että henkilöstön kelpoisuusehdot ovat väljät.

Päivähoidon tilanne 1990-luvulta 2000-luvun alkuun

Päivähoitojärjestelmä on 1990-luvulle asti ollut pääasiassa rakentamiseen tähtäävää, mutta 2000-lukua lähestyttäessä alkoi hyvinvointipalvelujen vähittäinen purkaminen (Hermansson, Karvonen & Sauli 1998; Salmi 1995). Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttivat olennaisesti myös päivähoiton toimintaan. Ideologiset muutokset hallinnon uudistuksesta törmäsivät kiristyneeseen taloudelliseen tilanteeseen. Niukan talouden aikana etsittiin kilpailukykyisyyttä ja tehokkuutta, jolla uskottiin selviydyttävän eteenpäin. Lounasvaara (2002) kuvaa 1990-lukua

⁵ Esimerkiksi alle kolmevuotiaiden oikeus kahteen paikkaan isojen ryhmissä poistui ja alle yksivuotiaiden oikeus kahteen paikkaan 1-3-vuotiaiden ryhmissä poistui. Poissaoloihin perustuva lisäpaikkojen määräytyminen alkoi koskea asetusmuutoksen mukaan myös alle kolmevuotiaiden lapsiryhmiä. (Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 13.8.1992, Liite 1.) Uuden asetusmuutoksen jälkeen alle kolmevuotiaiden lasten ryhmissä ei ollut enää kattorajaa, joka oli aiemmin tiukasti ollut 12. Asetus määritteli työntekijän ja lapsen välisen suhdeluvun 0-3-vuotiaiden lasten osalta 4:1 ja isoilla 7:1, kun lapset tarvitsevat kokopäivähoitoa ja 13:1 osapäivähoidossa. (806/92).

”kustannussäästöjen ja vaihtoehtopolitiikan ajaksi”. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen muututtua (733/1992) kunnat saavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä varten summan, joka sitten kunnan sisäisellä päätöksenteolla jaetaan eri toiminta-alueille. Kuntien valta ja vapaus palvelujen järjestämisen suhteen on lisääntynyt. Kuntien vapausasteista puhuessaan Simonen (1993) tuo esiin sen, että hoidosta ja hoidon linjauksista päätettäessä on huomattava, että kunnallispoliittisessa päätöksenteossa on vähän naisia.

1990-luvun taloudellinen lama ja yhteiskunnallinen murros vaikuttivat kuntien järjestämiin palveluihin ja lasten ja lapsiperheiden elämään (ks. Salmi 1995). Koulutoimi ja terveys- ja sosiaalityö joutuivat leikkaamaan resurssejaan, muuttamaan toimintojaan ja kehittämään uutta rakennetta vastaamaan yhteiskunnan taloudellista ja sosiaalista tilaa. Polarisaation mukaan hyvä kasautuu ja kerääntyy yhä harvempien osalle samoin kuin esimerkiksi työttömyys, taloudelliset ongelmat ja perhevaikeudet kasaantuvat samojen kohdalle. Polarisaatiokehitys ulottuu kunnalliseen eriarvoisuuteen perhe- ja yksilötasojen lisäksi. Tälläkin hetkellä on hyvinvoivia kuntia ja kuntia, jotka kamppailevat täyttääkseen lain velvoitteet palvelujen järjestämiseksi. (Hermansson, Karvonen & Sauli 1998.)

Hyvinvointipalveluihin kehittyi Salmen (2000) mukaan negatiivinen noidankehä, joka lähti liikkeelle peruspalveluiden ohentamisesta ja resurssien leikkaamisesta. Tämä sai aikaan, että lasten ja perheiden ongelmia ja yksilöllisiä tuen tarpeita oli vaikeampi tunnistaa ajoissa. (Salmi 2000.)

Lapsi ahdingossa – mikrotason muutokset. Makrotason muutokset vaikuttivat konkreettisesti myös mikrotasolle lapsen lähiympäristöön, lapsiryhmään. Päivähoidon asetusmuutoksen jälkeen (1992) henkilöstön määrä ei päivähoidossa lisääntynyt, vaikka lasten määrä ryhmissä lisääntyi. Henkilöstövajaus korjattiin työvuorojärjestelyin ja henkilöstösiirtein. Muu henkilökunta oli päiväkodeissa usein kasvatus- ja ohjaushenkilöstön apuna tai jopa sijaisena. (Kauppinen 1995; ks. myös Kauppi 2001.)

Päivähoidon kustannusten väheneminen on vuosien 1992 – 1994 aikana ollut suurempaa kuin päivähoitopaikkojen määrän pieneneminen (Pienten lasten hoitojärjestelmän kehittämistyöryhmän loppuraportti 1994:11, 7). Lapsiryhmien ahdingosta kertoo myös se, että pahimmillaan voi ryhmässä olla lähes 40 lasta ja vain noin kaksi neliötä lasta kohden (Pihlaja & Junttila 2001). Tilojen laatu on heikentynyt myös päiväkodin johtajien mukaan (Kauppi 2001). Lasten kannalta tärkeiden pysyvien ja jatkuvien ihmissuhteiden tarjoaminen on päivähoidossa myös heikentynyt, sillä vain vajaa viidennes lapsiryhmistä ja vain joka toinen lapsiryhmän henkilökunnasta pysyi samana toimintakauden (Pihlaja & Junttila 2001).

Päivähoidon muutosta tutkittiin KuntaSuomi 2004 -hankkeessa. Tutkimuksen mukaan edistymistä on tapahtunut joissakin asioissa. Päiväkodin johtajien mukaan päivähoidon ja huoltajien välinen yhteistyö oli lisääntynyt vuodesta 1995 vuoteen 1999. Positiivista muutosta oli tapahtunut myös tiedottamisessa ja tulosjohtamisessa. Tulosjohtamisen lisääntymisen ohella koettiin myös päiväkodin itsenäisyyden lisääntyneen ja palvelutarjonnan monipuolistuneen. (Kauppi 2001.) Monissa kunnissa taloudellinen lama on hellittänyt, mutta joissakin kunnissa ei ole ollut rahaa järjestää peruspalveluita tarvittavalla kapasiteetilla. Toisaalta on tuotu ilmi se, että kunnat ovat jääneet ”säästötoimien vangiksi”.

Erityiskasvatuksen osalta kunnat eroavat toisistaan suhteellisen paljon, mikä on yksi osoitus kunnallisesta ohjauksesta. Erityiskasvatuksen järjestämisen pohjalla on tuen tarpeen tunnistaminen. Kuntien välillä on huomattavaa vaihtelua sen suhteen, kuinka moni lapsi

tarvitsee erityistä hoitoa ja kasvatusta. Onko tässä kyse tunnistamisen eroavaisuuksista, määrittelyn vaikeudesta vai kunnallisten ”tilastojen” kirjaamisen eroista? Kun erityisen tuen tarvetta havaitaan, tähän tulisi vastata yhtä lailla lapsen arjessa pedagogisesti kuin palvelujärjestelmän tasolla. Kuntien erityispäivähoidon palvelukokonaisuus oli vuonna 1997 keskittynyt noin kolmasosaan kunnista. Erityispäivähoidon työryhmä, lapsille suunnattu erityisryhmä, kiertävän erityislastentarhanopettajan virat ja lapsiryhmien erityislastentarhanopettajien virkoja oli noin 30 prosentissa kunnista. (Pihlaja 1998.) Kuntakohtaiset erot olivat siis suuret palvelujen saatavuuden suhteen. Pienistä kunnista 85 prosenttia ilmoitti, että erityislastentarhanopettajaa ei ole saatavilla (Kahiluoto 2002).

Normiohjaus ei siis tunne tällä hetkellä lasten erityistuen tarpeeseen vastaamista päivähoidossa muutoin kuin lakisääteisen kuntoutussuunnitelman laatimisen osalta. Tosin tämäkin lain kohta ei toteudu riittävästi. Mutta kunnat tunnistavat ja nimeävät pulmiaan erityispäivähoidon suhteen ja ovat valmiita kehittämään myös tätä päivähoidon osa-aluetta. Nimetyt ongelmat, kuten vähäinen erityiskasvatuksen osaaminen, erityislastentarhanopettajan virkojen puute tai liian isot lapsiryhmät vähäisellä henkilöstömäärällä kilpistyvät tavalla tai toisella taloudellisiin voimavaroihin. (Kahiluoto 2002; Pihlaja & Junttila 2001.)

Ongelmien kasautuminen ja muutokset päivähoidossa liittyvät laajempaan kokonaisuuteen. Suomessa tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset ovat osa länsimaissa tapahtunutta modernisaatiota, joka on muuttanut yhteiskunnan ja talouden rakennetta peruuttamattomasti. Yhteiskunnallinen kehitys on tämän myötä ennakoimatonta ja jopa kaoottista. Monimutkaistuminen ja ennakoimattomuus ovat yhteydessä markkinoiden laajenemiseen, jonka myötä itsenäisten yrittäjien ja toimijoiden osuus on lisääntynyt. Tämän uhkaavalta tuntuvan kuvan ohella yhteiskunta on muuttunut myös avoimemmaksi. Yhteiskunnallisen muuttuneen tilanteen vuoksi tarvitaan vastapainoksi yhteiskunnallista ohjausta ja suunnittelua. (Hautamäki 1998.)

Ohjausjärjestelmässä on nähtävissä alun yksikkökohtainen normitus ja vuoden 1973 jälkeisen ajan kuntakohtainen normitus. Valtionavut olivat alkujaan 33 prosenttia ja nousivat päivähoitolain voimaantulon jälkeen ja ovat tällä hetkellä keskimäärin noin 20 prosenttia. Kunnasta on tullut hallinnollinen ja Välimäen (1998) mukaan kunnallisen politiikan toteuttaja. Pulmana yksittäisen perheen ja lapsen kannalta on eriarvoisuus palvelujen saatavuuden ja sisältöjen suhteen. Tämän mahdollistaa väljä normiohjaus ja osin pedagogisuuden vähäisyys osana yhteiskunnallisesti määriteltä päivähoitopalvelua. Palvelujärjestelmän suhteen voimme todeta onnistuneemme valtakunnallisesti yhtenäisen järjestelmän luomisessa, mutta ongelmaksi nousee järjestelmän funktion painopiste, josta olisi lapsen näkökulmasta päästävä yksimielisyyteen. Saako lasta varten olla varhaiskasvatuksen instituutio, vai tarvitseeko lapsi vain hoitopaikan syystä, että äiti ei hoida häntä kotona? Onko lapsiryhmällä oikeus omaan kulttuuriseen tilaansa ja mahdollisuus oppia, kasvaa ja kehittyä yhdessä muiden kanssa vertaisryhmässä?

Tiivistän keskeiset ohjausjärjestelmän linjat edellä esitettyjen vuosien mukaisesti fokusoiden normiohjauksen sisältöihin.

Vuosi	NORMIOHJAUS	RESURSSI-OHJAUS	INFORMAATIO-OHJAUS
1927	Laki edellytti: Ohjesääntöä ja tavoitteellisuutta. Lääkäri hyväksyi huoneiston. Lasten määrä 25. Opettajattaren koulutustaso määriteltiin.	1/3 kohtuullisista menoista	Yksittäiset sivistäjät Pohjalla kansansivistämisen ja huollon järjestäminen
1973	Tavallisilla ja erityisryhmillä määritelty maksimikoot. Etusija sosiaalisista ja kasvatuksellisista syistä päivähoitoa tarvitseville. Erityisen hoidon ja kasvatuksen tarpeessa oleva lapsi: kasvatusneuvolan ja erikoislääkärin lausunto. Kelpoisuusehdot?	Valtionapu – 35 - 80 % Erityispäiväkohteille 10 % korotus	Sosiaalihallitus ohjeisti yleiskirjeiden avulla Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi vastasi kahta tervettä lasta Erityisryhmien määrittely
1992	Lapsiryhmien muodostaminen kuntien vastuulla, ei määritelty maksimikokoa, ei ryhmärakenteita. Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitseva lapsi tulee ottaa huomioon. Kuntoutussuunnitelman laadinta. Lausunnon tarve päivähoidon otettaessa. Kelpoisuusehdot suuntaa antavia.	Valtion avut kunnalle: 0-6-vuotias / tietty markkamäärä. Ei suoraan päivähoidon, ei enää korotettua valtionapua.	Päivähoidon informaatio-ohjaus minimissä rakenteellisella tasolla. Hanke ja kehittämistyötä.

Asetelma 1. Normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus vuoden 1927, 1973 ja 1992 lainsäädännössä

LÄHTEET

Hautamäki, A. 1998. Arvot ja politiikka jälkimodernissa yhteiskunnassa. Teoksessa: Kajaste, K. (toim.) Arvomme yhteiskunnassa. Helsinki: Edita.

Hermansson, E., Karvonen, J. & Sauli, H. 1998. Lasten ja nuorten hyvinvointi ja terveys Suomessa. Valtakunnalliset trendit 1990-luvulla. Osat I ja II. Helsinki: Stakes.

- Kahiluoto, T. 2002. Lasten päivähoidon tilannekatsaus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kahiluoto, T. & Ilmonen, K. 2001. Päivähoidon ohjauksesta. Teoksessa: Pihlaja, P. & Kontu, E. (toim.) Työkaluja päivähoidon erityiskasvatukseen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:14.
- Kauppi, U. 2001. Päivähoitoa täydellä teholla. Helsinki: Suomen Kuntaliitto n:o 140.
- Kauppinen, S. 1995. Päivähoidon ryhmäkokoselvitys. Helsinki: Stakes 22/1995.
- Kom 1951:72. Lasten päiväkotijärjestelmän kehittämiskomitea.
- Kom 1967:B 46. Lasten päivähoitolaitostoimikunnan mietintö.
- Kom 1969:B 104. Lasten päivähoitolaitostoiminnan säännöstoimikunnan mietintö.
- Kom 1971:A 20. Lasten päivähoitokomitea.
- Kom 1972. Lasten päivähoidon säännöstoimikunta.
- Kom 1986:12. Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö.
- Lounasvaara, J. 2002. Naisiasiasta kasvatuskysymyksiin. Neljännesvuosisata päivähoitoa 1990-luvun laman jälkeisen keskustelun valossa arvioituna. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteiden laitos.
- Niiranen, V. 1991. Sosiaalitoimi vapaakuntakokeilussa. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1991. Sisäasiainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Onnismaa, E.-L. 2001. Varhaiskasvatus ja -lapsuus lainsäädäntödiskurssissa. Kasvatus 32 (4), 355-365. Palvelevampaan hallintoon 1990. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Pienten lasten hoitojärjestelmän kehittämistyöryhmän loppuraportti 1994:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Pihlaja, P. & Junttila, N. 2001. Julkishallinnon hajauttaminen – miltä päiväkodin lapsiryhmät näyttävät muutosten jälkeen? Lastentarhanopettajaliiton moniste 1/2001. Helsinki: Lastentarhanopettajaliitto.
- Pihlaja, P. Varhaiserityiskasvatus suomalaisessa päivähoidossa. Erityisen tuen tarpeet sosiaalis-emotionaalisella ja kielellisen kehityksen alueilla. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, osa 208. Turku 2003.
- Pulma, P. 1992. Köyhästäkö kansalainen? Köyhyys 1800-luvun poliittisena ongelmana. Teoksessa: Talous, valta ja valtio. Tampere: Vastapaino.
- Salmi, M. 1995. Lapset ja lama. Helsinki: Stakes.
- Salmi, M. 1996. Työelämän ja perhe-elämän yhdistämisen palapelit. Teoksessa: Kinnunen, M. & Korvajärvi, P. (toim.) Työelämän sukupuolistavat käytännöt. Jyväskylä: Vastapaino.

- Salmi, M. 1999. Lasten mielenterveyden tukeminen. Seminaariraportti. Länsi-Suomen lääninhallituksen ja Turun yliopiston yhteisestä seminaarista 3.5.1999.
- Simonen, L. 1993. Jäähvyäiset suomalaiselle palveluvaltiolle? Teoksessa: Korvajärvi, P., Nätkin, R. & Saloniemi, A. (toim.) Tieteen huolet, arjen ihmeet. Tampere: Vastapaino.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon taskutiedote vuosi 2000.
- Sosiaali- ja terveysministeriön päivähoitotiedote vuosi 2001.
- Sosiaalhallitus 1978. Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten päivähoito. Helsinki. Sosiaalhallitus.
- Sosiaalhallitus A3/1984/pe. Sosiaalhallituksen yleiskirje. Helsinki: Sosiaalhallitus.
- Särkkä, R. 1982. Erityistä hoitoa ja kasvatusta tarvitsevien lasten päivähoiton kehittämisprojekti. Raportti erityis päivähoidon työryhmän toimintaa koskevasta kokeilusta. Sosiaalhallituksen julkaisuja 5/1982. Helsinki: Sosiaalhallitus.
- Välimäki, A.-L. 1998. Päivittäin. Lasten (päivä)hoitojärjestelyjen muotoutuminen varhaiskasvatuksen ympäristöissä suomalaisessa yhteiskunnassa 1800- ja 1900-luvuilla. Oulu: Oulun yliopisto.

LAIT JA ASETUKSET

- 286/1927; Laki lastentarhoista, jotka saavat valtionapua
- 297/1927; Asetus lastentarhoista, jotka saavat valtionapua
- PhL 304/1983: Päivähoitolaki
- PhA 726/1976: Päivähoitoasetus
- PhA 431/1986: Päivähoitoasetus
- PhA 486/1988: Päivähoitoasetus
- PhL 36/1973: Laki lasten päivähoidosta
- PhA 239/1972: Asetus lasten päivähoidosta
- L 710/1982: Sosiaalihuoltolaki
- L 733/1992: Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta
- PL 628/1998: Perusopetuslaki

2 VARHAISKASVATUKSEN OHJAUSTOIMINTA JA ASIAKIRJAT LAADUNHALLINNAN TAUSTALLA

Ylitarkastaja Kirsi Alila, sosiaali- ja terveysministeriö

Johdanto

Artikkelissani on tarkoitus pohtia millaisia asiakirjoja on suomalaisen varhaiskasvatuksen laadunhallinnan taustalla ja miten ne laadun kehittämistä ohjaavat. Lähden liikkeelle kuitenkin selvittämällä mitkä ovat ohjaustoimintaa suorittavat tahot ja katsomalla millaisia ohjaamisen tapoja toteutetaan valtakunnallisesti myös varhaiskasvatuksen osalta. Ohjaamisen tahojen ja tapojen tarkastelu esityksen alussa on perusteltua asiakirjojen erilaisen luonteen ja vaikuttavuuden vuoksi. Lisäksi ohjaamisen tavat ovat erilaisia sitovuuden, suositustason ja valtakunnallisen merkittävyydenkin näkökulmasta.

Artikkelissa esitellään lyhyesti valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisten normi-, informaatio- ja tavoiteohjausasiakirjojen keskeinen sisältö varhaiskasvatuksen laadun kehittämisen näkökulmasta. Resurssiohjaamisen asiakirjoihin viitataan vain suppeasti. Asiakirjojen sisältöön on hyvä tutustua laajemmin ja tarkemmin varhaiskasvatuksen laadun kehittämisen yhteydessä.

Esitykseni keskittyy valtakunnan tason asiakirjoihin, niiden sisältöön ja ohjaamisen funktioon sivuten vain lyhyesti kunnallista asiakirjaohjaamista ja sen yhteyttä valtakunnan tason taholta tulevaan asiakirjaohjaukseen. Valtakunnallisen ohjaustoiminnan vaikutusta kunnalliseen ohjaamiseen pohditaan kuitenkin lyhyesti artikkelin loppupuolella.

Varhaiskasvatuksen ohjaamisen tavat

Valtionhallinnon ohjauksen tavat ovat normiohjaus, informaatio- eli tiedolla ohjaaminen ja resurssiohjaus. Toisinaan informaatio-ohjauksen rinnalla tai neljäntenä ohjaamisen tapana käytetään käsitettä tavoite- ja ohjelmaohjaus. Valtionhallinnossa puhutaan resurssiohjaamisen sisällä valtionapuhjauksesta silloin kun tarkoitetaan valtion kuntiin päin ohjaamaa taloudellista tukea tiettyjen palvelujen järjestämistä varten. Kaikkia näitä ohjaamisen tapoja selvittää seuraavassa tekstissä.

Normiohjaus tarkoittaa eduskunnan, ministeriöiden ja muun valtionhallinnon toteuttamaa ohjausta, joka tapahtuu lähinnä lakien, asetusten, valtioneuvoston ja ministeriön päätösten kautta. Aiemmin myös keskusvirastojen, esimerkiksi sosiaalihallituksen yleiskirjeet olivat normin asemassa olevia ohjeita. Paikallistasolla voi olla kunnassa käytössä olevia normeja, jotka täydentävät lainsäädäntöä. Paikallistason päätökset eivät voi olla ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Normiohjauksen tyypillinen piirre on normin sitovuus. (Kahiluoto ja Ilmonen 2001). Päivähoitolaki on hyvä esimerkki normatiivisesta ohjaamisesta varhaiskasvatuksen alueella.

Informaatio-ohjaus tarkoittaa tiedon jakamista ja välittämistä, jolla pyritään vaikuttamaan toimijaan ja lisäämään tietoperustaa (Hujala ym. 1998). Erilaisten tutkimus- ja kehittämiss-hankkeiden merkitys informaatio-ohjauksessa on tärkeä. Tutkimustiedon ohella hankkeilla kehitetään uusia toimintamalleja. Informaatio-ohjauksen taustalla on ajatus, että laajentunut ja uudistunut tieto käynnistää ja toisaalta ylläpitää kehittämistyötä (Hujala ym. 1998). Informaa-tio-ohjausta ovat myös täydennyskoulutus sekä päivähoidon tilannetta kuvaavat erilaiset sel-vitykset (Kahiluoto ja Ilmonen 2001).

Tavoite- ja ohjelmaohjaus tarkoittaa toimintalinjojen, tavoitteiden ja tavoitteiden saavuttami-seen käytettävien menetelmien ja keinojen määrittelemistä asiakirjan muodossa (Hujala ym. 1998). Tavoite- ja ohjelmaohjaamisen taustalla on ajatus siitä, että asiakirjaan kirjatut toimin-nan tavoitteet ja kehittämisohjelmat ohjaavat toimintaa. Tavoitteiden toteuttaminen ei ole kui-tenkaan normisidonnaista. Tästä johtuen erilaisten tavoite- ja ohjelma-asiakirjojen toteuttami-nen on jokaisen yksittäisen kunnan tai vaikkapa päivähoitoyksikön sovellettavissa. Tästä oh-jaamisen tavasta esimerkkinä käy myös varhaiskasvatuksen osalta Kansallinen sosiaalialan kehittämisohjelma.

Resurssiohjaus on toiminnan edistämistä suuntaamalla siihen rahoitusta tai muita aineellisia voimavaroja. Merkittävin valtionhallinnon resurssiohjauksen väline on valtionosuusjärjestel-mä, joka maksetaan kunnille vuosittain lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Kunnat resur-soivat palvelujaan vuosittaisilla toimintamäärärahoilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttö-kustannusten valtionosuus on määräytynyt vuodesta 1993 lähtien laskennallisten kustannusten mukaan. Laskennallisten kustannusten määräytymistekijöitä ovat kunnan asukasluku, ikära-kenne, työttömyys ja sairastavuus, syrjäisyys sekä palvelu- ja jalostusaloilla toimivien osuus työllisestä työvoimasta. (Kahiluoto ja Ilmonen 2001)

Valtionosuuden ohjausvaikutus riippuu siitä, kuinka suuren osan kokonaiskustannuksista se muodostaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista valtionosuuden osuus laski oleellisesti viime vuosikymmenellä, mutta 2000-luvun alussa on tapahtunut jälleen nousua. Nykyisin valtionosuusprosentti on noin 28 prosenttia. Vuoden 2004 alusta valtionosuuspro-sentti nousee noin 30 prosenttiin. Myös rakennushankkeiden valtionosuudet ovat osa resurs-siohjausta. Kunnat puolestaan resursoivat palvelujaan vuosittaisilla toimintamäärärahoilla.

Varhaiskasvatuksen ohjaamisen tahot

Varhaiskasvatuksen ja päivähoidon näkökulmasta keskeisiä ohjaavia tahoja ovat eduskunnan ja valtioneuvoston lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes), lääninhallitukset sekä luonnollisesti kunnat. Seuraavassa tekstissä selvitetään lyhyesti näiden keskeisten tahojen ohjaukselliset tehtävät.

Valtioneuvoston ohjesääntö (1522/1995) määrittelee ministeriöiden keskinäisen toimivallan jakautumisen eri hallinnon toimialoilla. Tämän toimivaltajaon mukaan ratkeaa muun muassa se, mikä ministeriö valvoo ja ohjaa minkin toimialan viranomaisia. Toimivallan kautta kukin ministeriö myös valmistelee alansa lainsäädäntöä sekä tiedottaa ja kouluttaa toimialansa asi-oista. Toimivaltaan kuuluu myös ratkaista kyseistä toimivaltaa koskevat kantelut, jotka koh-distuvat viranomaisten toimintaan. (Kahiluoto ja Ilmonen 2001)

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa valtioneuvoston ohjesäännön mukaan sosiaalihuoltolain (93/1991) mukaan sosiaalihuollon, myös päivähoidon yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta ja

valvonnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarojen valvonnasta. Valtioneuvosto päättää sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista kalenterivuositteittain valtion talousarvioesityksen antamisen yhteydessä. (Kahiluoto ja Ilmonen 2001)

Lääninhallitusten toimintaa säätelee lääninhallituslaki (22/1997). Sen mukaan lääninhallitukset toimivat lääneissä yleisinä hallintoviranomaisina hoitaen muun muassa sosiaali- ja terveyshallintoon (mm. päivähoito) sekä opetus- ja sivistyshallintoon (esiopetus) liittyviä tehtäviä. Lääninhallitukset ovat tehtäviensä osalta keskeinen linkki ministeriön ja kuntien välillä (Oulasvirta ym. 2002). Lääninhallitusten tehtävä on myös arvioida ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialaansa kuuluvia peruspalveluja.

Lääninhallituksilla ei kuitenkaan ole lakiin perustuvaa yleistä toimivaltaa puuttua oma-aloitteisesti kuntien toiminnassa havaittuihin puutteisiin ja laillisuusvirheisiin. Lääninhallitukset voivat kuntalain (365/1995) mukaan tutkia kantelun johdosta kunnan toimien laillisuutta ja lääninhallitus voi sakon uhalla määrätä (valtionosuuslaki 1147/1996) kunnan suorittamaan lakisääteisiä tehtäviään. Lääninhallitus osallistuu lisäksi valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin, järjestää alueellaan työkokouksia kunnille sekä koulutusta eri yhteistyötahojen kanssa. Lääninhallitusten yleishallinnollinen johtaminen ja valvominen kuuluu sisäasiainministeriölle. (Kahiluoto ja Ilmonen 2001)

Sosiaali- ja terveydenhuoltoalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) toimii sosiaali- ja terveysalan asiantuntijavirastona sosiaali- ja terveysministeriön tulosohjauksessa. Myös Stakesin toiminnasta on säädetty laissa (1073/1992). Stakes ei voi normeihin ohjata kuntien toimintaa, vaan sen tehtävänä on seurata, arvioida ja tutkia toimialansa toimintaa ja kehitystä. Lisäksi Stakesin tehtävänä on tuottaa ja välittää tietoa sekä harjoittaa kehittämistoimintaa. Stakesin toiminta onkin vahvasti kuntien tukemista sosiaali- ja terveydenhuollon alalla kehittämistyön, koulutuksen ja informaatio-ohjaamisen avulla (Kahiluoto ja Ilmonen 2001).

Kunnat. Kuntalain mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta. Sosiaalihuollon järjestämisestä säädetään myös sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa. Paikallisella tasolla kunnallisen ohjausjärjestelmän tehtävänä on vastata palvelujen järjestämisestä sekä niiden ohjauksesta. Kunta voi tuottaa sosiaalihuollon palvelut itse, sopimuksin muiden kuntien kanssa, olemalla jäsen kuntainliitossa tai ostamalla palvelut esimerkiksi valtiolta, julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnan tulee myös arvioida toimintojaan ja palvelujärjestelmäänsä sekä kuntalain korostuksen mukaisesti huolehdittava siitä, että asukkailla ja palvelun käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (Kahiluoto ja Ilmonen 2001).

Muut ohjaavat tahot. Varhaiskasvatuksen osalta on olemassa luonnollisesti muitakin ohjaavia tahoja. Näistä mainittakoon esimerkkeinä monet koulutus- ja tutkimuslaitokset, erilaiset ammatti- ja muut järjestöt, opetushallitus, Suomen Kuntaliitto, alueelliset sosiaalialan osaamiskeskukset sekä muut ministeriöt, lähinnä varhaiskasvatuksen osa-aluetta opetusministeriö.

Normiohjaavia asiakirjoja

Lait ja asetukset ovat valtionhallinnosta kuntiin suunnattavaa normiohjaamista. 1990-luvun alussa tapahtuneen ohjausjärjestelmämuutoksen jälkeen valtionhallinnon ohjaaminen normien muodossa on vähentynyt ja kuntien itsehallinto lisääntynyt. Erityisesti varhaiskasvatusta

ohjaa kuitenkin vielä koko joukko erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon lakeja ja asetuksia, joista keskeisimpiä esitellään lyhyesti seuraavassa.

Laki ja asetus lasten päivähoidosta. Varhaiskasvatuksen kannalta keskeisin normiohjaamisen väline on laki ja asetus lasten päivähoidosta (19.1.1973/36, 16.3.1973/239). Päivähoitolaki säätelee tällä hetkellä yleisten säännösten sisällä muun muassa päivähoidon järjestämistä, toimintamuotoja, tavoitteita, päivähoitoruokailua ja -ympäristöä ja erityistä tukea tarvitsevan lapsen kuntoutussuunnitelman laatimista. Laissa säädellään myös päivähoidon hallintoa koskien esimerkiksi kunnan velvollisuudesta järjestää päivähoitoa siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää ja päivähoitopalvelujen saamisesta lapsen äidinkielellä, eli joko suomen, ruotsin tai saamen kielellä.

Asetus lasten päivähoidosta puolestaan sisältää normeja esimerkiksi päivähoitopaikan hakeamiseen liittyen, päivähoidon osa- tai kokopäiväisyydestä, hoito- ja kasvatustehtävissä toimivien henkilöiden määrästä suhteessa muuhun henkilökuntaan ja hoito- ja kasvatustehtävissä toimivien henkilöiden suhteesta lapsien määrään, perhepäiväkodissa hoidettavien lasten määrästä sekä päivähoitopaikan tarkastamisesta.

Päivähoitolaki täytti vuoden 2003 keväällä 30 vuotta. Päivähoitolakia on uudistettu osittain varsinkin 1980- ja 1990-luvuilla. Päivähoitolain uudistaminen on sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltavana.

Sosiaalihuoltolain määräaikainen muutos koskien päivähoidon hallinnon alaa (HE 124/2001 vp 21.3.2003). Sosiaalihuoltolakia, lasten päivähoidosta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia on muutettu väliaikaisesti siten, että säännösten mukaan kunta voi itse päättää, minkä monijäsenisen toimielimen hoidettavaksi lasten päivähoidon sekä kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen hallinto kunnassa annetaan. Kyseisten tehtävien tulee kaikkien kuulua saman toimielimen toimivaltaan. Väliaikaiset säännökset ovat voimassa viisi vuotta ajalla 1.8.2003 – 31.7.2008.

Päivähoito sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki säilyvät kuitenkin edelleen sosiaalipalveluina, joiden lainsäädännöllinen, rahoituksellinen sekä muu ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Vaikka kunta hyväksytyn lain perusteella päättäisi, että päivähoidon sekä kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen hallinnosta vastaisi muu kuin sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu koko muusta sosiaalihuollosta vastaava toimielin, ei päätöksellä ole vaikutusta päivähoidon sisällölle ja toteuttamiselle päivähoitolaissa ja -asetuksessa säädettyihin edellytyksiin. Päätös ei myöskään vaikuta päivähoitohenkilöstön virka- tai palvelusuhteen ehtoihin tai kunta- ja valtiotsuhteisiin eikä valtionosuusjärjestelmään.

(www.stm.fi/kuntatiedotteet)(www.eduskunta.fi)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812). Vuoden 2001 alussa voimaan tullut sosiaalihuollon asiakaslaki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Laki määrittelee myös salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia kysymyksiä. Laki koskee asiakkaan asemaa ja oikeuksia sekä viranomaisen että yksityisen järjestämässä sosiaalihuollossa. Varhaiskasvatuksen näkökulmasta oheisten asioiden lisäksi keskeistä on lain vaatimus siitä, että kaikille lasten päivähoidossa oleville lapsille on laadittava henkilökohtainen palvelu- ja hoitosuunnitelma. (STM oppaita 2001:11)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (3.8.1992/734). Asiakasmaksulaki säätelee 7a pykälässään lasten päivähoidon maksujen määräytymisestä.

Asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista (21.8.1992/804) säätelee kunnan tai kuntainliiton sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vaadittavia kelpoisuusehtoja. Laki sisältää myös erityisiä säännöksiä sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä. Kyseinen lainsäädäntö on juuri uudistamisen kohteena sosiaali- ja terveysministeriössä.

Hallintomenettelylaki (6.8.1982/598). Hallintomenettelylaki sisältää määräyksiä muun muassa viranomaisen antamasta neuvonnasta, lain mukaisten asioiden vireillepanosta, käsittelystä, siirtämisestä toiselle viranomaiselle, esteellisyysperusteista ja vaikutuksista, selvityspyynnöistä, asianosaisen kuulemisesta, selvittämisvelvollisuudesta ja päätösten tekemisestä. Hallintomenettelylain korvaa vuoden 2004 alusta hallintolaki (6.6.2003/434).

Laki ja asetus yksityisten palveluiden valvonnasta (9.8.1996/603, 20.12.1996/1208). Lakia yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta sovelletaan yksityisiin sosiaalipalveluihin, joita palvelujen tuottaja antaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Lakia sovelletaan myös julkisyhteisöjen perustamien liikeyritysten tuottamiin sosiaalipalveluihin. Asetus yksityisten palvelujen valvonnasta tuli voimaan 1.1.1997.

Lastensuojelulaki (5.8.1983/683). Lastensuojelulaki käsittelee esimerkiksi lastensuojelun järjestämistä, toimintamuotoja ja periaatteita, avohuollon tukitoimia, huostaanottoa, lapsen asemaa sijaishuollossa ja perhe-, laitos- ja jälkihuoltoa. Varhaiskasvatuksen näkökulmasta keskeisin sisältö liittyy lastensuojelulain 8. luvun erinäisiin säännöksiin koskien sosiaali- ja terveystoimen henkilöstön ilmoitusvelvollisuutta sosiaalilautakunnalle lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta. Lastensuojelulakia ollaan uudistamassa sosiaali- ja terveysministeriössä osana palvelulainsäädäntöhanketta.

Kuntalaki (17.3.1995/365). Kuntalain sisältönä määritellään muun muassa kuntien itsehallintoa ja tehtäviä, järjestyssääntöjä, valtuuston toimintaa, kunnan hallintoa, kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta, luottamushenkilöitä, henkilöstöä, hallintomenettelyä ja taloutta sekä kuntien yhteistoimintaa.

Perusopetuslaki (21.8.1998/628). Laissa säädetään perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta. Varhaiskasvatuksen kannalta merkittävää on se, että samaisessa laissa säädetään pääsääntöisesti oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna annettavasta esiopetuksesta. Jos perusopetuksen mukaista esiopetusta järjestetään lasten päivähoidosta annetun lain tarkoittamassa päivähoitopaikassa, esiopetukseen sovelletaan lisäksi, mitä lasten päivähoidosta annetussa laissa tai asetuksessa säädetään.

Lähde kappaleen lakitekstien osalta: Ranta, H. (toim.). Sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö 2002.

Informaatio-ohjaavia asiakirjoja

Informaatio-ohjaaminen liittyy, kuten edellä määriteltiin, tiedon tuottamiseen ja välittämiseen esimerkiksi koulutuksen, kirjallisuuden, tiedotteiden, tietoteknisten sivustojen ja erilaisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden raporttien kautta. Laajemmin ja yleisemmin koko sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät informaatio-ohjaukselliset laadunhallintaan keskittyvät asiakir-

jat ja julkaisut koskevat tietysti myös varhaiskasvatusta. Niiden keskeisiä sisältöjä käsitellään seuraavassa kappaleessa. Esittelyssä on myös nimenomaan varhaiskasvatuksen alaan liittyvät informaatio-ohjaukselliset julkaisut viime vuosilta.

Laadunhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtakunnallinen suositus sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämisestä ja sisällöstä. Stakes julkaisi vuonna 1996 päättäjille, ammattityöntekijöille ja asiakkaille tarkoitettun valtakunnallisen suosituksen koskien sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämistä ja sisältöä. Suosituksen tavoitteena on innostaa laatutyöhön, korostaa asiakasnäkökulmaa, antaa esimerkkejä laadunhallinnan menetelmistä ja selkeyttää laatukäsitteitä.

Suosituksen taustalla on kolme keskeistä periaatetta: 1) laadunhallinta on osa jokapäiväistä työtä, 2) asiakaslähtöisyyden tulee olla laadunhallinnan painopiste sekä 3) sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta toteutetaan tiedolla ohjaamisella. (Stakes 1996)

Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle. Valtakunnallinen suositus. Vuosituhannen vaihteessa ilmestynyt suositus on edellä esitellyn Laadunhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa -asiakirjan täsmennys ja päivitys, joka on tehty yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin ja Suomen Kuntaliiton kanssa. Suositus koskee sekä julkisia että yksityisiä palveluita. Suosituksen tarkoituksena on edistää asiakaslähtöistä toimintaa, kuvata, miten laadunhallinnalla tuetaan hyvää palvelutoimintaa, edistää laadunhallinnan käynnistymistä ja kehittymistä kaikilla sosiaali- ja terveydenhuollon alueilla ja kannustaa toimimaan yhdessä hyväksytyjen laadunhallinnan päämäärien ja periaatteiden mukaisesti. (Stakes 1999)

Varsinaiset kirjan sisältämät suositukset sosiaali- ja terveydenhuoltoon, siis myös varhaiskasvatuksen laadunhallintaan ovat: 1) asiakas osallistumaan laadunhallintaan, 2) johto laatua luotsaamaan, 3) henkilöstöstä hyvän laadun edellytys, 4) laadunhallintaa myös ehkäisevään toimintaan, 5) laatutyö perustuu prosessien hallintaan, 6) tiedolla yhä parempaan laatuun, 7) laatutyö järjestelmälliseksi ja 8) tukea yksityiskohtaisista toimintasuosituksista ja laatukriteereistä. (Stakes 1999)

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998. Asiakirja sisältää kannanottoja julkisten palvelujen laadun parantamiseen. Julkisten palvelujen kehittämisessä painotetaan muun muassa asiakaskeskeisyyttä, kansalaiskeskeisyyttä, valinnanvapautta, palvelujen saatavuutta, hallinnon palvelukykyä ja -kuvaa ja palvelujen vaihtoehtoisia tuottamistapoja. (Valtioneuvosto 1998)

Julkisten palvelujen laatustrategia on valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton vuonna 1998 julkaisema asiakirja, joka sisältää suosituksia ja periaatepäätöksiä, joita toteuttamalla julkinen sektori voi taata kansalaisille ja elinkeinoelämälle näiden tarvitsemia palveluja tehokkaasti ja asiakaskeskeisesti.

Kirjan sisältämiä keskeisimpiä suosituksia ovat: 1) asiakaslähtöisyys on julkisten palvelujen laatutyön perusta, 2) selkeä käsitys asiakkaista on palvelujen kehittämisen keskeisin edellytys, 3) palveluprosessien pitää olla asiakkaille näkyviä, niitä tulee arvioida ja kehittää jatkuvasti, 4) henkilöstö tekee laadun, 5) päätöksentekijöiden, johdon ja henkilöstön on sitouduttava palvelujen laadun, tuottavuuden ja saatavuuden jatkuvaan parantamiseen, 6) ostopalveluille samat laatuvaatimukset kuin julkisella puolella, 7) laatutavoitteissa huomioon kunkin toimialan ja palvelun erikoispiirteet ja asiakkaiden tarpeet, 8) palvelusitoumusten käyttöä suositellaan, 9) julkisten palvelujen arviointi on tärkeä osa palvelujen laadun kehittämistä ja 10) arviointia koskevaa ammattitaitoa tulee vahvistaa. (Suomen Kuntaliitto & Valtiovarainministeriö 1998)

Julkisten palvelujen laatustrategia kuuluu asiakirjasarjakokonaisuuteen, jossa on kaikkiaan viisi osaa. Muut osat liittyvät henkilöstötilinpäätökseen, julkisten palvelujen arviointiin, laatu-työkaluihin ja palvelusitoumukseen. Julkisten palvelujen laatustrategia löytyy myös ruotsin- ja englanninkielisenä.

Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. Asiakirja on sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 1999 julkaisema työryhmämuistio. Työryhmän tehtävänä oli tarkastella varhaiskasvatuksen yhteiskunnallista asemaa ja tehtäviä. Muistiossa esitetään useita kannanottoja varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseksi.

Kannanottojen mukaan systemaattisen laadunhallinnan myötä tulisi pyrkiä turvaamaan jokaisen lapsen oikeus laadultaan korkeatasoiseen varhaiskasvatukseen. Kuntakohtaisten erojen tiedostaminen ja arviointi ovat ensimmäisiä askeleita varhaiskasvatustalveluiden eriarvoisuuden poistamiseksi. Muistio korostaa myös sitä, että varhaiskasvatuksen laadunhallinta on osa jokapäiväistä työtä ja laadunhallinta on jatkuva kehitys- ja muutosprosessi, jossa asiakasnäkökulman esiin nostaminen on olennaisen tärkeää. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kehittämistyön kytkeästä selkeästi tutkimukseen ja yhteiskunnallisiin asiakirjoihin pidetään tärkeänä. Varhaiskasvatustyöryhmä toi esiin muistiossaan myös sen, että arviointi on tärkeä osa laadunhallintaa, se tuo esiin toiminnan vahvuudet, kehittämiskohteet ja edistää kehittämistoimintaa. Päivähoidon arvioinnin välineeksi tulisi työryhmän muistion mukaan vakiinnuttaa arviointikäytäntö niin yksikön, kunnan kuin valtakunnankin tasolla. (STM työryhmämuistioita 1999:4)

Työryhmä ehdottaa lasten päivähoidosta annetun lain kokonaisuudistusta ja kirjaa myös useita lain uudistamiseen liittyviä seikkoja ja asioita. Lain uudistamisen lisäksi tarvitaan työryhmän mukaan varhaiskasvatukselle valtakunnalliset linjaukset (valmistuneet 28.2.2002) ja erilaisia kehittämishankkeita. Työryhmä esittää myös perustettavaksi varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan eri toimijatahojen ja tiedonvaihdon ja ohjauksen kehittämiseksi. (STM työryhmämuistioita 1999:4)

Lasten päivähoidon tilannekatsaus. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto selvittivät valtakunnallista päivähoidon tilannetta lääninhallitusten puhelinhaastatteluin keräämän aineiston avulla. Tiedot on kerätty tilanteesta 31.1.2001. Selvityksen erityisinä painopistealueina olivat lasten ja kasvatushenkilöstön määrät päivähoidossa sekä erityis päivähoidon ja iltä-, yö- ja viikonloppuhoidon järjestäminen. Lisäksi selvitettiin hoito- ja kasvatushenkilöstön sijaisjärjestelyjä, leikki- ja avointa päiväkotitoimintaa, päivähoidon tiloja ja henkilöstön koulutustarpeita. (Kahiluoto 2001)

Selvityksen tulosten yhteenvedon mukaan henkilöstön määrässä on puutteita, nykyiseen päivähoidon sääntelyyn kaivataan tarkistuksia ja erityis päivähoitoon tarvitaan lisää tukitoimia. Kehittämistä kaipaavat myös vuorohoito, koululaisten aamu- ja iltapäivähoito, avoimet päiväkodit ja leikkitoiminta. Päivähoidon tiloihin kaivataan valtakunnallisia ohjeita ja suosituksia ja kuntiin tarvitaan myös päivähoidon henkilöstölle koulutussuunnitelmaa sekä määrärahojen lisäystä koulutustarpeisiin. (Kahiluoto 2001)

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Eduskunta edellytti hallituksen antavan selonteon yhteiskunnassa ja arvomaailmassa tapahtuvista lasten ja nuorten hyvinvointia uhkaavista muutoksista ja esittävän toimenpiteet kotien hoivatyön, vanhemmuuden ja lähiyhteisöjen kasvatusvastuun tukemisesta. Selonteko sisältää myös päivähoitoa koskevia kehittämishuomioita liittyen lapsiryhmien suuruuteen, henkilöstön riittävyyteen, erityi-

sen tuen tarpeeseen vastaamiseen, perhepäivähoidon vähentymisestä ja vuorohoidon tarpeen yleistymisestä. (STM julkaisuja 2002:12)

Varhaiskasvatuksen valtakunnalliset linjaukset on valmistunut valtioneuvoston periaatepäätöksenä keväällä 2002. Linjausten tarpeellisuuteen on viitattu jo Varhaiskasvatustyöryhmän muistiossa ja se sisältyy TATO-ohjelmaan 2000 – 2003. Linjausten valmistelu tapahtui Stake-sin ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä eri sidosryhmien yhteistyönä.

Varhaiskasvatuksen linjauksiin on koottu keskeiset periaatteet sekä kehittämisen painopisteet. Linjaukset luovat perustan varhaiskasvatussuunnitelman perusteille, joka ohjaa sisällön ja laadun toteuttamista valtakunnallisesti. Linjausten tavoitteena on edistää varhaiskasvatuksen sisällön ja laadun kehittämistä ja yhtenäistä toteuttamista koko maassa sekä varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen muodostumista yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. (STM julkaisuja 2002:9)

Varhaiskasvatuksen linjauksista voidaan nostaa selkeästi esiin joitakin laadunhallinnan näkökulmasta keskeisiä sisältöjä. Linjauksissa määritellään ensinnäkin varhaiskasvatuksen käsite. Toisena laadun kannalta keskeisenä sisältönä voidaan katsoa olevan se, että lapsen ja perheiden tarpeet on nostettu linjauksissa palvelujärjestelmän kehittämisen lähtökohdaksi ja kolmantena eri hallintokuntien yhteistyötä ja uusien toimintakäytäntöjen löytämistä korostetaan. Erittäin tärkeä laadun kehittämisen näkökulma on linjausten esiin tuoma vanhempien ja henkilöstön kasvatuskumppanuus. (STM julkaisuja 2002:9)

Linjauksissa esitetään myös joukko toimenpide-ehdotuksia varhaiskasvatuksen kehittämiseksi. Toimenpide-ehdotukset ovat listattuna seuraavassa:

- päivähoitoa koskevan lainsäädännön uudistaminen
- varhaiskasvatussuunnitelman laatiminen
- varhaiskasvatuksen ohjauksen kehittäminen
- koulutuksen sisältöjen arvioiminen suhteessa varhaiskasvatuskentän tarpeisiin
- varhaiskasvatuksen seurannan ja arvioinnin kehittäminen
- henkilöstön ammattitaidon ylläpitäminen ja vahvistaminen: täydennyskoulutuksen ja työnohjauksen rakenteen ja rahoituksen uudistaminen
- varhaiskasvatuksen asiantuntijaryhmän (neuvottelukunnan) perustaminen
- varhaiskasvatuksen tieto- ja viestintätekniikan kehittäminen
- kuntien varhaiskasvatuksen linjauksien valmistaminen valtakunnallisten linjausten pohjalta
- varhaiskasvatuksen mukaan saaminen lapsi- ja perhepoliittisiin ohjelmiin (STM julkaisuja 2002:9)

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Stakes on julkaissut linjausten jatkotoimenpideohjelman mukaisesti varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Asiakirja valmistui vuoden 2003 syksyllä. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden tavoitteena on ohjata varhaiskasvatuksen sisällöllistä kehittämistä koko maassa ja luoda osaltaan edellytyksiä laadun kehittämiseksi yhdenmukaistamalla toiminnan järjestämisen perusteita. Kuntakohtaisesti laadittavat varhaiskasvatussuunnitelmat (eli "Vasut") toimivat sisällöllisenä perustana laadun arvioinnille ja kehittämiseksi.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ja kuntakohtaisissa varhaiskasvatussuunnitelmissa kuvataan käsitys hyvästä ja laadukkaasta varhaiskasvatuksesta kunnassa. Keskeistä on asiakaslähtöisten toimintatapojen kehittäminen. Tärkeää on arvioida ja kehittää yhteistyötä ja toi-

mintakäytäntöjä eri yhteistyökumppaneiden välillä. Varhaiskasvatussuunnitelma on myös oleellinen osa kunnan koko varhaiskasvatusjärjestelmän laadunhallintaa.

(www.stakes.fi/varttua)

Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa on sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2003 julkaisema Valoa-hankkeen julkaisu. Asiakirja on ensimmäinen valtakunnallinen perusselvitys varhaiskasvatuksen laatutyön kentässä. Tarkoituksena on ollut tuoda esiin kuntien laadun kehittämisen nykytila ja keskeiset kehittämistarpeet. Tuloksista lienee hyötyä, kun varhaiskasvatuksen osalta suunnitellaan paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen tason laadun ja ohjaustoiminnan kehittämistä. Asiakirjan sisältöä käsitellään tarkemmin muualla tässä julkaisussa. (STM selvityksiä 2003:1)

Varhaiskasvatuksen (laadunhallintaan liittyvä) kehittämistyö, tutkimukset ja kirjallisuus on erittäin merkittävää ohjauksellisesti niiden sisältämän uusimman tutkimus- ja kehittämistiedon vuoksi. Uusimman tiedon kautta pystytään reflektoimaan aikaisempaa osaamista ja kehittämään esimerkiksi uusia työ- ja toimintatapoja varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseksi. Näitä asiakirjoja kannattaa etsiä esimerkiksi yliopistojen sivuilta ja Stakesin Varttua-sivuilta, jossa on koottuna varhaiskasvatukseen liittyviä asiakirjoja ja kirjallisuutta omaksi linkikseen.

Tavoite- ja ohjelmaohjaamisen asiakirjoja

Luokittelu informaatio-ohjaamisen ja tavoite- ja ohjelmaohjaamisen asiakirjojen välillä on usein varsin vaikeaa. Tavoite- ja ohjelmaohjaamisen asiakirjat käsitetäänkin monesti kuuluvaksi osaksi informaatio-ohjaamista. Tässäkin artikkelissa tavoite- ja ohjelmaohjaamiseen kuuluvista asiakirjoista jotkut olisi voinut yhtä hyvin käsitellä myös informaatio-ohjaamiseen kuuluvien asiakirjojen kohdalla ja päinvastoin (esimerkiksi varhaiskasvatuksen linjaukset).

Tavoite- ja ohjelmaohjaamisen asiakirjoja on sekä valtakunnallisia että kunnallisia. Kunnissa myös alueilla tai yksittäisillä päivähoiton toimintamuodoilla tai -yksiköillä voi olla omia tavoite- tai ohjelma-asiakirjoja. Seuraavassa esitellään joitakin ajankohtaisia valtakunnallisia tavoite- ja ohjelmaohjaamisen alle meneviä asiakirjoja.

Hallitusohjelma. Hallitusohjelma laaditaan aina uuden hallituksen aloittaessa ja se käsittää uuden hallituksen toimintasuunnitelman hallituskaudeksi. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmasta löytyy lapsi- ja perhepoliittisten mainintojen lisäksi joitakin kommentteja koskien erityisesti lasten päivähoiton kehittämistä kuten päivähoitolain uudistaminen ja perhepäivähoidon saatavuuden lisääminen ja perhepäivähoitajien aseman parantaminen kehittämällä kustannuskorvausjärjestelmää. (www.valtioneuvosto.fi)

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma (TATO). Valtioneuvosto hyväksyy hallituskausittain sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman. Asiakirjassa on kirjattuna sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet, toimenpidesuosituksukset ja toteuttajat. Ohjelmaa seurataan ja arvioidaan sosiaali- ja terveysministeriössä koko sen nelivuotisen kauden ajan. Tavoite- ja toimintaohjelma sisältää tavoitteita kunnille sekä toimenpideehdotuksia, joilla valtio tukee kuntia tavoitteiden toteuttamisessa. Kunnille asetettavat tavoitteet ovat suositusluontoisia. (STM julkaisuja 1999:16)

Kansallinen sosiaalialan kehittämisohjelma. Sosiaalialan kehittämisprojektin tehtävänä oli laatia pitkän tähtäimen kehittämisohjelma, jolla turvataan sosiaalialan tasapainoinen ja hallittu kehitys. Selvityshenkilöt arvioivat erityisesti neljää suurta kokonaisuutta: 1) sosiaalipalvelu-

jen saatavuutta ja laatua eri väestöryhmien näkökulmasta, 2) sosiaalialan henkilöstön osaamista, riittävyyttä ja työkäytäntöjä, 3) palvelujen järjestämistä kunnassa ja yhteistyötä muiden hallintokuntien kanssa ja 4) sosiaalialan rahoitusta ja ohjausta. (STM työryhmämuistioita 2003:11)

Sosiaalialan kehittämisohjelman loppuraportissa annetaan parantamisesityksiä ja jatkotoimenpide-ehdotuksia sosiaalipalvelujen laadun kehittämiseksi jatkossa. Varhaiskasvatuksen osalta mainitaan erityisesti erityispäivähoidon kehittäminen, varhaiskasvatuspalvelujen monipuolisuuden lisääminen, vanhemmuuden ja perheiden kasvatustyön tukeminen ja varhainen puuttuminen päivähoidon painopistealueena sekä päiväkodin enimmäisryhmäkoon kokopäivähoidossa rajaaminen. (STM työryhmämuistioita 2003:11)

Lapsi- ja perhepoliittiset ohjelmat ja strategiat. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut keväällä 2003 asiakirjan Perhepoliittinen strategia, linjauksia ja taustoja perhepolitiikan kehittämiseen. Asiakirjassa tarkastellaan perhepoliittisesta näkökulmasta myös päivähoidon tilannetta ja kehittämistarpeita. (STM ensipainos 2003)

Useissa kunnissa on muutaman viimeisen vuoden aikana laadittu lapsi- ja perhepoliittisia ohjelmia. Nämä ohjelmat kokoavat kuntatasolla tai lähialueella lapsiin ja perheisiin liittyvät palvelut ja niiden kehittämistarpeet. Suomen Kuntaliitossa on ollut nyt jo päättynyt lapsipolitiikka kunnissa -projekti, jonka tarkoituksena oli edistää lapsipoliittisten ohjelmien laadintaa kunnissa. Vuoden 2002 lopussa yli 40 kunnassa oli lapsipoliittinen suunnitelma ja tekeillä kyseinen asiakirja oli noin 50 kunnassa. Lisäksi kuntien yhteistyönä valmistellaan seudullisia ohjelmia ainakin seitsemällä seudulla. (www.kuntaliitto.fi)

Kuntien laadunhallinnan ohjelmat ja suunnitelmat. Joissakin kunnissa (14 % kunnista Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa -selvityksen mukaan) on laadittu varhaiskasvatuksen laadunkehittämisen tueksi ja avuksi erilaisia laadunkehittämisen suunnitelmia, ohjelmia ja käsikirjoja. Nämä asiakirjat ohjaavat ja yhtenäistävät toimintaa varhaiskasvatuksen laadun kehittämisessä muun muassa laatuavoitteiden asettamisessa, vastuutehtävien jakamisessa, tiedottamisessa, raportoinnissa, menetelmien käytössä ja kehittämisen aikataulujen laatimisessa. Kyseisiä laadunhallinnan asiakirjoja varhaiskasvatukseen ovat laatineet muun muassa Valoa-hankkeen pilottikunnat. Nämä heidän laadunhallinnan suunnitelmansa ovat nähtävissä osoitteessa www.stakes.fi/varttua.

Resurssiohjaamisen asiakirjoja

Resurssiohjaamisen näkökulmasta keskeisiä asiakirjoja ovat valtionhallinnossa Valtion tulo- ja menoarvio sekä valtiolta kunnille suunnattava valtionosuusjärjestelmä. Valtionosuusjärjestelmää ohjaa siihen liittyvä lainsäädäntö eli laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista (3.8.1992/733) sekä laki ja asetus kuntien valtionosuuksista (20.12.1996/1147) (30.12.1996/1271). Kunta- ja päivähoitoyksikkökohtaisesti on omat talousarvionsa, joissa on määritelty erikseen resurssit myös päivähoidon osalta.

Kansainvälinen näkökulma asiakirjaohjaamiseen

Varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseen on olennaista hakea myös kansainvälistä näkökulmaa. Muiden maiden varhaiskasvatuksen kehittämis- ja tutkimustoiminta sekä laadunarviointiin kehitetyt menetelmät, mittarit ja järjestelmät voivat olla avuksi suomalaisen laadukkaan varhaiskasvatuksen kehittämisessä, kunhan muistaa kulttuurilliset erot.

Euroopan unionin osuus ja rooli lienee jatkossa myös varhaiskasvatuksessa kasvamaan päin. Mainittakoon tässä vain lyhyesti, että Euroopan yhteisöjen komissio on laatinut jo vuonna 1996 Lasten päivähoiton ja esiopetuksen laatutavoitteet. Asiakirja sisältää kymmenen vuoden toimintaohjelman 40:n esiopetusta ja päivähoitoa koskevan tavoitteen muodossa. Asiakirja on meillä Suomessa jäänyt varsin vähäiselle huomiolle, vaikka se lähtökohtaisesti sisältää hyvää tietoa suomalaisen varhaiskasvatuksen laadun tarkastelun pohjaksi. (Euroopan yhteisöjen komission lastenhoitoa ja muita toimenpiteitä käsittelevä verkosto naisten ja miesten työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi 1996)

OECD:n varhaiskasvatuksen arviointi toteutettiin vuosina 1998 – 2001. Suomi osallistui arviointiin 11 muun maan kanssa. Hankkeeseen liittyen laadittiin sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin, opetushallituksen ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä Suomen varhaiskasvatusjärjestelmää kuvaava maaraportti nimellä Early Childhood Education and Care Policy in Finland (STM 2000:12). OECD:n arviointiryhmä vieraili Suomessa keväällä 2000. Arviointiryhmä laati käynnistään ja huomioistaan raportin: OECD Country Note. Early Childhood Education and Care in Finland. Julkaisu löytyy sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuista (STM 2001:10). Raportit löytyvät myös Stakesin Varttua-sivujen (www.stakes.fi/tietotori/maailmanympari) kautta OECD-linkkinä tai suoraan OECD:n kotisivuilta osoitteesta www.oecd.org.

OECD-arvioitsijat pitivät suomalaista varhaiskasvatusta laadultaan hyvänä. Silti he katsoivat, että Suomessa on varhaiskasvatuksen alueella kehitettävää esimerkiksi varhaiskasvatuksen merkityksen näkemisenä lasten kehityksen ja kasvun tukijana, perhepäivähoidon kasvatuksellisessa ja opetuksellisessa tasossa, henkilöstön peruskoulutuksen arvioinnissa ja täydennyskoulutuksessa ja varhaiskasvatuksen valtakunnallisessa ohjausjärjestelmässä. OECD-arviointi on arvokas kansainvälinen näkemys suomalaisen varhaiskasvatuksen laadun kehittämisestä.

Asiakirjojen merkitys ja vaikuttavuus varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja laadun kehittämisessä

Ohjaustapojen suhteen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla painotetaan informaatio-ohjaamista (mukaan lukien tässä tavoite- ja ohjelmaohjaaminen). Informaatio-ohjauksen tavoitteena on tiedottaa ajankohtaisista asioista, kehittämis- ja tutkimustyön tuloksista ja edistää kuntia kehittämistyössä antamalla muun muassa suosituksia, ohjeita, linjauksia ja tavoitteita toiminnan tueksi.

Asiakirjojen merkitys on niiden sisältämässä tiedossa ja sen prosessoinnissa. Ohjauksellisuus on saavuttanut tavoitteensa silloin kun asiakirjan sisältämän tiedon käsittely tuottaa kehittämistyötä ja innovointia. Jos varhaiskasvatuksen ajankohtaisia asiakirjoja ja niiden sisältöä ei tunneta, eikä täten myöskään mitenkään käsitellä organisaatiossa, niiden ohjauksellista vaikut-

tavuutta ja merkitystä ei ole olemassakaan! Nykyisen vähentyneen normiohjaamisen aikana tuntuu kuitenkin siltä, että tarvitaan johdonmukaista ja selkeää informaatio-ohjaamista yhteisten toimintalinjausten aikaansaamiseksi. Johdonmukainen, tavoitteellinen ja selkeä ohjaaminen taas tarvitsee tuekseen rakenteen; ohjausjärjestelmän. Asiakirjojen merkityksen ja vaikuttavuuden yhteys ohjausjärjestelmään ja sen toimivuuteen onkin mitä ilmeisin (vrt. Oulasvirta 2002:19).

Asiakirjojen merkityksen ja vaikuttavuuden pohtiminen nostaa esiin laajempia sekä valtionhallintoon että kuntiin päin suuntautuvia kysymyksiä ohjauksen muodoista, tahoista, ohjausjärjestelmästä ja ohjauksen suunnittelusta ja seurannasta. Jos suuntaa katseensa ensin valtionhallintoon ja sen suorittamaan ohjaustoimintaan on syytä tarkastella, ovatko ohjaamisen tavat keskenään tasapainossa, tukeeko informaatio-ohjaaminen muita ohjaamisen tapoja ja päinvastoin. Jotta varhaiskasvatusta ohjaavat asiakirjat saataisiin heti niiden valmistuttua tietoisuuteen ja asianmukaiseen käyttöön, ovat keinot ja menetelmät informaatio-ohjaamisessa oltava tehokkaat sekä ajanmukaiset. Tältä pohjalta voidaan varmaan pohtia, ovatko ohjaavien tahojen tiedotus- ja viestintäkeinot tehokkaat ja riittävät.

Mielenkiintoiseksi nousee ajatus siitä, kohdistuuko asiakirjaohjaus oikeisiin asioihin. Onko esimerkiksi kuntien ja valtionhallinnon kesken tarpeeksi vuoropuhelua, jotta olisi tietämystä siitä, millä tavalla ja missä asioissa eniten ja ehkäpä kiireellisimmin ohjausta tarvitaan? Voivatko kunnat toisaalta riittävässä määrin osallistua ja vaikuttaa ohjaavien asiakirjojen sisältöön ja laatimiseen silloin kun se on tarpeellista ja mahdollista? Osallistuminen ja vaikuttamismahdollisuudet ehkä sitouttaisivat asiakirjojen sisällön käsittelyyn ja prosessointiinkin nykyistä enemmän. Valtionhallinnon ja kuntien yhteistyötä tarvitaan ehdottomasti, jotta itse ohjaamista ja sen sisältöä sekä asiakirjoista tiedottamista voitaisiin yhdessä suunnitella, kehittää ja toteuttaa.

Ohjaamisen vaikuttavuuden näkökulmasta on tarpeellista miettiä, onko ohjaamisen vaikuttavuuden seuranta tarpeeksi ja onko siihen olemassa sopivia ja monipuolisia menetelmiä. Tiedämmekö muutaman vuoden kuluttua miten esimerkiksi kohta koeversiona valmistuva Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirja on kuntien varhaiskasvatuksessa vaikuttanut, millaisia kehittämisprosesseja on lähtenyt liikkeelle ja mitä niiden tuloksena on syntynyt ja syntymässä? Tämän arvokkaan tiedon keräämiseen tarvittaisiin informaatio-ohjauksen seurantasuunnitelma.

Jotta valtionhallinnon julkaisemat tai kuntien omat ohjaavat asiakirjat saavuttaisivat kohdeyleisönsä ja vaikuttaisivat toimintaan, on myös kunnallisen ohjausjärjestelmän oltava toimiva ja tehokas. Lähtökohtaisesti aika usein on törmätty siihen, että valtionhallinnon (tai omia kunnallisiakaan) asiakirjoja ei laajasti tunneta kuntien varhaiskasvatushenkilöstön keskuudessa, niiden yhteyttä varhaiskasvatuksen kehittämiseen ei oivalleta tai niitä ei ole tarpeeksi laajasti käsitelty suhteessa omaan toimintaan. Mistä tämä kertoo?

Onko kysymys siitä, että ei tiedetä kuinka, mistä ja keneltä hakea uusinta tietoa, onko valtionhallinnon ohjausjärjestelmän tahot ja niiden tehtävät epäselvät, eikö kunnan tai varhaiskasvatuksen yksikön ohjausjärjestelmässä ole määritelty kenelle uuden tiedon hakeminen ja sen välittäminen kuuluu, onko johtamisessa tarpeeksi kompetenssia yhdistää ja käsitellä valtionhallinnon uusin tieto suhteessa omaan toimintaan, annetaanko valtionhallinnon asiakirjoille ja niiden ohjausvaikutukselle niille kuuluva arvo niiden vapaaehtoisen toteuttamisvaatimuksen vuoksi, eikö asiakirjojen sisältämää tietoa pystytä hyödyntämään resurssien puutteen vuoksi vai onko kaiken kaikkiaan niin, että kunnissa varhaiskasvatuksen kohdalla informaatio-ohjaamisen taidot ja merkityksen oivaltaminen ovat vasta kehittymässä?

Lopuksi palaan artikkelini lähtökysymykseen ja otsikon aiheeseen. Mitä hyötyä erilaisista asiakirjoista on ja miten ne toimivat nimenomaan varhaiskasvatuksen laadun kehittämisen taustalla? Artikkelissa esitelty yleisemmin sosiaali- ja terveydenhuolto (mutta siis myös varhaiskasvatusta koskevat) laatuasiakirjat antavat varhaiskasvatukselle laajemman lähtökohdan ja yhteisen perustan ja taustan laadun kehittämislle. Samaa taustatukea voi ja kannattaa hakea myös muiden alojen laatuasiakirjoista, kunhan muistaa ja tunnistaa erilaisten substanssialojen erot ja niiden merkityksen laadun kehittämislle.

Viime vuosina herännyt kiinnostus varhaiskasvatuksen laatua ja sen kehittämistä kohtaan näkyy informatiivisesti ohjaavien asiakirjojen lisääntyneenä julkaisemisena. Näiden erityisesti varhaiskasvatuksen oman alueen laatuun keskittyvien julkaisujen sisältämää tietoa kannattaa ehdottomasti käyttää hyväksi oman kunnan, alueen tai yksikön laadun kehittämislle vaikkapa teoreettisten lähtökohtien hakemisessa, monipuolisten menetelmien ja toteuttamismallien etsimisessä ja kehittämislprosessien aloittamisessa. Asiakirjojen tehokkaaksi hyödyntämiseksi tulee nähdä tietysti se vaiva, että käsittelee ja keskusteluttaa monipuolisesti ja kriittisestikin niiden sisältämän tiedon omassa työyhteisössä. Voidaan siis todeta, että parhaimmillaan asiakirjat taustoittavat ja tukevat sekä antavat ryhtiä ja suuntaviivoja varhaiskasvatuksen laadun kehittämislle.

LÄHTEET

- Alila, K. 2003. Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:1.
- Early Childhood Education and Care Policy in Finland. Background Report Prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy, May 2000. Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2000:21.
- Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Työllä, yrittämisellä ja yhteisvastuulla uuteen nousuun. Valtioneuvoston kanslia.
- Heikkilä, M., Kaakinen, J. & Korpelainen, N. 2003. Kansallinen sosiaalialan kehittämlprojekti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:11.
- Hujala, E., Puroila, A-M., Parrila-Haapakoski, S. & Nivala, V. 1998. Päivähoidosta varhaiskasvatukseen. Jyväskylä: Varhaiskasvatus 90 Oy.
- Kahiluoto, T. 2001. Lasten päivähoidon tilannekatsaus. Tammikuu 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2002:14.
- Kahiluoto, T. & Ilmonen, K. 2001. Päivähoidon ohjauksesta. Teoksessa: Pihlaja, P. & Kontu, E. (toim.) Työkaluja päivähoidon erityiskasvatukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:14.
- Julkisten palvelujen laatustrategia. 1998. Suomen Kuntaliitto & valtiovarainministeriö.

- Laadunhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa 1995. Valtakunnallinen suositus sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämisestä ja sisällöstä. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Lasten päivähoidon ja esiopetuksen laatutavoitteet. 1996. Ehdotukset kymmenen vuoden toimintaohjelmaksi. Euroopan yhteisöjen komission lastenhoitoa ja muita toimenpiteitä käsittelevä verkosto naisten ja miesten työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi. 1996.
- OECD Country Note Early Childhood Education and Care Policy in Finland. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2001:10.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.
- Perhepoliittinen strategia. 2003. Linjauksia ja taustoja perhepolitiikan kehittämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö. Ensipainos, helmikuu 2003.
- Ranta, Hannu. (toim.) 2002. Sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntö. Jyväskylä 2002.
- Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle. Valtakunnallinen suositus. 1999. Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus & Suomen Kuntaliitto.
- Valtioneuvoston periaatepäätös 1998. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvosto 1998.
- Valtioneuvoston periaatepäätös 1999. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000 – 2003. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:16.
- Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista. 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:9.
- Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. 1999. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:4.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista. 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:12.
- Mainitut www.sivustot:
- www.eduskunta.fi
- www.stakes.fi/varttua
- www.stm.fi
- www.kuntaliitto.fi
- www.valtioneuvosto.fi

3 EUROOPAN UNIONI, KANSAINVÄLISTYMINEN JA VARHAISKASVATUKSEN LAATU

Projektitutkija Elina Palola, Suomen Kuntaliitto

Euroopan unionin, kansainvälistymisen ja varhaiskasvatuksen väliset yhteydet saattavat näyttää ensi silmäyksellä vähäisiltä. Vaikka unionilla ei ole suoranaista toimivaltaa tällä alueella, vaikuttaa se kuitenkin monella tavoin jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaan; ei vähiten talouspoliittisten linjaustensa kautta. Käytännössä unioni on myös aina löytänyt tarkoituksenmukaiset keinot ohjata jäsenvaltioidensa politiikkaa näin halutessaan.

Artikkelin näkökulmaa ohjaa laatuteema ja se jakautuu tämän myötä kolmeen kokonaisuuteen, jotka samalla kuvaavat päivähoiton ja varhaiskasvatuksen aseman muutoksia EU-politiikassa ja toiminnoissa. Ensin käsitellään päivähoitoa naisten ja miesten tasa-arvon edistämisyhtymysten näkökulmasta. Toiseksi tarkastellaan kehitystä, jonka myötä lasten päivähoito on tullut EU-politiikassa näkyvimmin esille osana työllisyysstrategiaa sekä työn laatua koskevaa keskustelua; erityisesti vuoden 2000 jälkeen on korostunut voimakkaasti näkemys sosiaali-, talous-, työllisyys- ja koulutuspolitiikan välisestä tiiviistä yhteydestä, jonka myötä sosiaali- ja koulutuspalvelut nähdään yhä enemmän tuottavina investointeina. Artikkelin loppuun luodaan katsaus eurooppalaiseen varhaiskasvatusta ja sen laatua koskevaan keskusteluun, jota omalta osaltaan syventää EU:n tutkimuksen viidennestä puiteohjelmasta rahoitettava tutkimushanke ”Care Work in Europe”.

Työmarkkinoiden tasa-arvotavoite ja päivähoito

Lasten hoivan organisointi alkoi 1980-luvulta saakka saada lisääntyvää huomiota eurooppalaisessa politiikassa. Kiinnostuksen taustalla on Euroopan unionin sitoutuminen naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun saavuttamiseen työmarkkinoilla. Tämä päämäärä edellyttää turvallisen ja luotettavan lasten päivähoiton järjestämistä vanhempien ollessa työssä.

Vuonna 1986 – osana Euroopan yhteisön toista tasa-arvo-ohjelmaa – komissio päätti aloittaa valmistelut *suositusten aikaansaamiseksi jäsenvaltioiden päivähoitopolitiikoille*. Valmistelutyön tueksi perustettiin asiantuntijaverkosto ”*European Childcare Network*”, johon kutsuttiin edustaja kustakin silloisesta 12 jäsenmaasta. Eurooppalainen ”lastenhoitoverkosto” (tätä termiä käytetään komission suomentamissa julkaisuissa, mutta kutsun tässä artikkelissa verkostoa mieluummin ”päivähoitoverkostoksi”) jatkoi työtään myös vuonna 1991 alkaneen yhteisön kolmannen tasa-arvo-ohjelman aikana. Tuolloin verkosto sai uuden – ja varsin monimutkaisen! – nimen: ”*Euroopan yhteisöjen komission lastenhoitoa ja muita toimenpiteitä käsittelevä verkosto naisten ja miesten työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi*”. Nimen vaihdoksella haluttiin korostaa verkoston tehtäväalueen laajuutta ja moniulotteisuutta.

Verkoston työn myötä päivähoitopolitiikasta alettiin keskustella eurooppalaisella tasolla entistä näkyvämmiin. Euroopan parlamentti hyväksyi huhtikuussa 1991 *päätöslauselman lastenhoidosta ja yhtäläisistä mahdollisuuksista*. Siinä vaadittiin puitedirektiiviä päivähoidosta ta-

kaamaan julkisista varoista maksettavat, yleisesti saatavilla olevat ja korkealaatuiset lastenhoitopalvelut vähintään kymmeneen ikävuoteen asti.

Neuvoston suositus lasten päivähoidosta

Ministerineuvosto hyväksyi maaliskuussa 1992 *suosituksen lasten päivähoidosta* (92/241/EEC) osana Euroopan yhteisön kolmatta tasa-arvo-ohjelmaa. Suositus ei sinänsä velvoita jäsenmaita mihinkään, joten Euroopan parlamentti uudisti vaatimuksensa antaa sen lisäksi jäsenmaita velvoittava päivähoidodirektiivi. Parlamentti perusteli vaatimustaan muun muassa sillä, että *erot päivähoitopalvelujen tarjonnassa jäsenmaiden välillä voisivat rajoittaa työvoiman vapaata liikkuvuutta.*

Europarlamentaarikko Heidi Hautala kommentoi näitä keskusteluja marraskuussa 1998 seuraavasti: *”EU:n komissio – tuo unionin parhaaksi kaikkea pohtiva aivokokoelma – on yllättäen havahtunut siihen, että jo nykyisin elävät eurooppalaiset joutuvat tinkimään eläkkeistään, elleivät ihmiset saa tarpeeksi lapsia. Niinpä komissio patistelee jäsenmaita takaamaan lapsiperheille laadukasta päivähoitoa. Jos vastaanhangottelu jatkuu, lopputuloksena saattaa olla jopa päivähoidodirektiivi. Euroopan parlamentti on unionin tasa-arvoveturi, ja sen vakiovaatimuksiin kuuluu päivähoidodirektiivin lisäksi kaikenlaista muutakin kuten kunnollinen sosiaali- ja eläketurva lasten- ja vanhustenhoitovuosilta. Olemme toivottaneet komission lämpimästi tervetulleeksi tähän päivään.”*

Ministerineuvoston suosituksessa unionin jäsenvaltioita kehoitetaan tehostamaan toimiaan, jotta sekä naiset että miehet pystyisivät paremmin yhdistämään palkkatyöhön ja perheeseen kohdistuvat velvoitteensa. Suosituksessa esitetään joukko tavoitteita lasten päivähoidotopalvelujen kehittämiseksi. Näitä ovat muun muassa seuraavat:

- kohtuuhintaisuus
- palvelujen saatavuus sekä maaseudulla että taajamissa
- palvelujen järjestäminen lapsille, joilla on erityistarpeita
- turvallisen ja luotettavan hoidon yhdistäminen pedagogiseen lähestymistapaan
- hoitopalvelujen, vanhempien ja paikallisten yhteisöjen välinen läheinen vuorovaikutus
- palvelujen monipuolisuus ja joustavuus
- vanhempien valintamahdollisuuksien lisääminen
- palvelujen yhtenäisyys ja yhteensopivuus
- työntekijöiden tarkoituksenmukainen peruskoulutus ja jatkuva täydennyskoulutus, joka on mitoitettu työn opetukselliseen ja sosiaaliseen tärkeyteen.

Päivähoitosuosituksen seurantaraportti valmistui komissiossa helmikuussa 1998. Vain muutama jäsenmaa oli ryhtynyt erityisiin toimenpiteisiin suosituksen toimeenpanemiseksi, vaikka suurimmalta osin kansalliset linjaukset olivat olleet yhdenmukaisia sen periaatteiden kanssa. Yksikään maa ei ollut luonut menettelyjä suosituksen toimeenpanon seurantaan varten; ongelmaksi seurannan kannalta koettiin se, että vastuu päivähoidosta on useimmissa maissa jakaantunut laajalti eri toimijoille ilman kenenkään selkeää kokonaisvastuuta.

Eniten ongelmia päivähoidon saatavuudessa oli pienten, alle kolmivuotiaiden lasten sekä kouluikäisten ja erityispäivähoidon kohdalla. Useimmissa maissa päivähoidotopalvelujen laadun arviointi oli varsin vähäistä ja rajoittui lähinnä minimistandardeihin. Lisäksi päivähoitohenkilö-

kunnan koulutustasossa todettiin suuria eroja eri palvelutyyppien ja eri jäsenmaiden välillä. Komissio totesikin, että työn ja perheen yhteensovittamiseksi sekä palvelujen laadun parantamiseksi on tehtävä vielä paljon sekä eurooppalaisessa että kansallisessa politiikassa.

Ministerineuvoston päivähoitosuositus on poliittinen lausuma, jossa kaikki jäsenmaat hyväksyivät *ensimmäistä kertaa tietyt yhteiset periaatteet* päivähoitopalveluille; se on näin ollen ollut hyödyllinen perusta ja lähtökohta jatkopohdintoille siitä, mitä yhteistä jäsenmailla tällä alueella on ja millainen yhteistyö voisi jatkossa olla mahdollista.

Eurooppalaisen päivähoitoverkoston kymmenen toimintavuotta

Eurooppalainen päivähoitoverkosto toimi vuosina 1986 – 1996 keskittyen tarkastelemaan alle 10-vuotiaiden lasten päivähoiton organisointia eri jäsenmaissa. Jäsenmaiden edustajat järjestivät seminaareja ja laativat kansallisia selvityksiä päivähoiton kehityksestä. Näistä koottiin erilaisia kokoomajulkaisuja, joiden näkökulma päivähoitoon oli laaja ulottuen isien roolin tarkastelusta työelämän rakenteisiin, hoitovapaisiin ja jäsenmaiden päivähoitopolitiikkoihin. Verkosto käyttää päivähoitopalvelun sijasta käsitettä ”pienten lasten palvelut” (*services for young children*) tai ”lasten päivähoito- ja esiopetuspalvelut” painottaen näin näkökulmansa laajuutta: ”päivähoidon” käsite ulottui verkoston työssä päiväkodeista kouluihin, työnantajien järjestämiin palveluihin sekä sukulaisten tarjoamaan hoivaan. (A Review of Services...1996, 4-9.)

Ensimmäisessä laajassa raportissaan ”*Childcare in the European Communities 1985 – 1990*” verkosto identifioi eurooppalaiselle päivähoitopolitiikalle kuusi keskeistä kehittämisaluetta. Tärkeimpänä pidettiin päivähoitopalvelujen tavoitteiden yhteistä pohdintaa eri jäsenmaissa; samalla kuitenkin kiirehdittiin korostamaan, ettei tavoitteena ole kehittää yhdenmukaisia ”euroopalveluja”. Muina kehittämisalueina korostuivat rakennerahastojen käyttäminen päivähoitopalvelujen kehittämisessä sekä ylikansallisen tiedonvaihdon ja yhteistyön tarve. Samoin muistutettiin Euroopan komission tärkeästä roolista päivähoiton kehittämisen moottorina eurooppalaisessa yhteistyössä, ja työmarkkinaosapuolia rohkaistiin sisällyttämään lasten päivähoito osaksi sosiaalista vuoropuhelua. (Bercusson & Dickens 1996.)

Ehdotus kymmenen vuoden toimintaohjelmaksi 1996 – 2006

Päivähoitoverkosto julkaisi viimeisenä toimintavuotenaan 1996 ehdotuksen kymmenen vuoden toimintaohjelmaksi nimellä ”*Lasten päivähoiton ja esiopetuksen laatutavoitteet*”. Tämä asiakirja oli vastaus yhteisön kolmannelle tasa-arvo-ohjelmalle annettuun erityistehtävään vakiinnuttaa perusteet määritelmälle ”laatu lastenhoitopalveluissa”. Laatutavoitteet laadittiin komission sisäistä käyttöä varten eikä asiakirja näin ollen edusta instituution virallista kantaa; sen tarkoituksena on ollut tarjota ”ideoita, esimerkkejä ja opastusta, jotka perustuvat Euroopan laajuiseen kokemukseen ja asiantuntemukseen”. Toimintaohjelmaehdotuksen perustana on ministerineuvoston suositus päivähoidosta, jonka kaikki jäsenmaat ovat hyväksyneet.

”Laatutoimintaohjelma” sisältää kaikkiaan 40 lasten päivähoito- ja esiopetuspalveluja koskevaa tavoitetta, jotka verkosto uskoi mahdollisiksi saavuttaa koko unionin alueella vuoteen 2006 mennessä. Ohjelman lähtökohtana on, että pienten lasten ollessa kysymyksessä ”hoi-

don”, ”kasvatuksen” ja ”esiopetuksen” tulisi olla erottamattomia: yritys tehdä ero päivähoito- ja opetuspalvelujen välille ei pienten lasten kohdalla ole käsitteellisesti perusteltua.

Lasten päivähoito- ja esiopetuspalvelujen laatua koskevan lähestymistavan taustalla on joukko olettamuksia, joista keskeisimmät ovat seuraavat:

- laatu on suhteellinen käsite, joka perustuu arvoihin ja mielipiteisiin
- laadun määrittäminen on prosessi ja tämä prosessi on tärkeä sellaisenaan tarjotessaan mahdollisuuksia jakaa, pohtia ja ymmärtää arvoja, ideoita, tietoa ja kokemuksia
- prosessin tulisi olla osallistava ja demokraattinen; lasten, vanhempien ja päivähoitoammattilaisten olisi oltava siinä mukana
- osallistujien tarpeet, näkökulmat ja arvot saattavat poiketa toisistaan
- laadun määrittäminen tulisi nähdä dynaamisena ja jatkuvana prosessina, johon sisältyy säännöllistä uudelleentarkastelua ja jossa ei koskaan saavuteta lopullista ”objektiivista muotoa”.

Ohjelmalla ei siis pyritä luomaan yleispäteviä standardeja tai järjestelmiä koko Euroopan alueelle, vaan tavoitteena on löytää *tasapaino avoimen, suhteellisen lähestymistavan ja tiettyjen perusarvojen ja -tavoitteiden välille*. Tässä juuri laadun määrittämisen *prosessi* on ratkaisevan tärkeä. Verkosto painottaa, että sekä korkealaatuiset palvelut että laadun jatkuva määrittäminen vaativat välttämättä lähtökohdaksi *myönteistä ja asioihin perehtynyttä suhtautumista*. Tämä tarkoittaa korkeatasoista ja pitkäaikaista julkista ja poliittista tietoisuutta lasten, vanhempien ja perheiden tarpeista.

Verkoston tavoite-ehdotukset jakaantuvat yhdeksään kokonaisuuteen, jotka ovat seuraavat: toimintalinjat ja niitä koskevat tavoitteet, taloudelliset tavoitteet, palvelutasojen ja -muotojen tavoitteet, kasvatuksen ja esiopetuksen tavoitteet, henkilökunnan määrää koskevat tavoitteet, henkilökunnan työhön ja koulutukseen liittyvät tavoitteet, ympäristölliset ja terveystavoitteet sekä vanhempia ja yhteisöä koskevat tavoitteet. Nämä linjaukset ovat esimerkki siitä, että eri maiden kesken on mahdollista löytää yhteisiä kehittämisalueita ja laatutavoitteita, vaikka hyvinvointimallit ja palvelujen organisointitavat ovat kovin erilaisia.

Mainittakoon tässä esimerkkinä tavoite numero 18: *”Kasvatuksen ja opetuksen perustavoitteiden tulisi olla laaja-alaisia ja sisältää ja edistää muun muassa:*

- *lapsen itsenäisyyttä ja minätietoisuutta*
- *positiivisia sosiaalisia ihmissuhteita lasten sekä lasten ja aikuisten välillä*
- *halua oppia*
- *kielellisiä taitoja mukaan lukien kielellinen moniarvoisuus*
- *matemaattisten, biologisten, tieteellisten, teknisten sekä ympäristöön liittyvien käsitteiden tuntemusta*
- *musiikillista ilmaisua ja esteettisiä taitoja*
- *teatteria, nukketeatteria sekä pantomiimia*
- *lihasten koordinoitua sekä kehonhallintaa*
- *terveellistä, hygieenisesti valmistettua ruokaa ja ravintoa sekä*
- *tietoisuutta paikallisesta yhteisöstä.*”

Verkoston päätelmät hyvän päivähoidon lähtökohdista

Lokakuussa 1996 julkaistussa viimeisessä raportissaan ”*Euroopan komission lastenhoitoverkosto 1986 – 1996, vuosikymmenen saavutukset*” verkosto tekee työnsä perusteella muun muassa seuraavat yleiset päätelmät hyvästä päivähoidosta:

1. Moninaisuus on voimavara, ei ongelma

Kulttuuriseen, etniseen, kielelliseen, poliittiseen ja ihmisten elämäntapojen moninaisuuteen vastaaminen on palveluille voimavara ja haaste. Moninaisuus muuttuu kuitenkin ongelmaksi, elleivät palvelut ja politiikat ole joustavia, ja jos tavoitteena on liian yhdenmukainen lähestymistapa. Laatu ei ole objektiivinen suure, jonka tekniset asiantuntijat voisivat määritellä ja mitata ja jota sitten voitaisiin yhdenmukaisesti soveltaa kaikkiin palveluihin kaikkialla Euroopassa.

Laatu on pitkälti arvoihin ja uskomuksiin perustuva sosiaalinen kokonaisuus ja siksi suhteellinen, muutosvoimainen ja poliittinen käsite. Laadussa on monta ulottuvuutta, eikä sitä voida tulkita yleismaailmallisesti. Siksi on tärkeää kehittää demokraattinen prosessi, jonka kautta laadusta voidaan keskustella moniulotteisesti. Laatua koskevassa työssä olisi pidettävä tärkeänä monipuolisuutta, demokraattista osallistumista, vuoropuhelua ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Näkökulmien moninaisuus on muutosvoima, jonka avulla voidaan kehittää sekä teoriaa että käytäntöä. Euroopassa vallitsevat eri laatu näkemykset saattavat lähentyä ajan myötä, mutta täydellinen yksimielisyys ei ole välttämätöntä eikä edes toivottavaa.

2. Monipuolisia palveluja on tarjottava kaikille perheille, ei pelkästään päivähoitoa työssäkäyvien vanhempien lapsille

Pienillä lapsilla ja heidän perheillään on perushoidon lisäksi muitakin tärkeitä tarpeita, jotka eivät ole riippuvaisia vanhempien työssäkäynnistä; nämä liittyvät oppimiseen, sosiaalistumiseen, terveyteen, tukeen ja virkistäytymiseen. Kaikki tarpeet linkittyvät toisiinsa. Yhteiskuntien monimutkaisiin ja muuttuviin tarpeisiin onkin vastattava laaja-alaisemmalla ja mielikuvituksekkaimmalla tavalla: tarvitaan lasten päivähoitoa ja esiopetusta, jotka ovat kaikkien lasten saatavilla riippumatta siitä, käyvätkö vanhemmat työssä tai mikä heidän tulotasonsa on.

Palvelut olisi nähtävä sosiaalisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti merkittävänä instituutioon ja voimavarana, joiden avulla pyritään tukemaan lasten, perheiden ja yhteisöjen kehitystä ja toimintaa.

3. Yhtenäisyys on tärkeää

Lasten päivähoitoon ja esiopetukseen tarvitaan yhdenmukainen lähestymistapa sellaisilla avainalueilla kuin hallinnollinen vastuu, lainsäädäntö, vanhemmille koituvat kustannukset, saatavuus, henkilökunta, opetuksen aatteellinen tausta sekä laadunvarmistus. Verkosto toteaa, etteivät palvelut vielä useinkaan toimi yhtenäisen viitekehyksen puitteissa, vaan jakaantuvat sosiaali- ja opetustoimen kesken. Tämä aiheuttaa epä johdonmukaisuutta ja epätasa-arvoa,

haittaa joustavan ja monitahoisen lähestymistavan kehittymistä ja saattaa myös johtaa voimavarojen tehottomaan käyttöön.

Päivähoito ja Euroopan unionin politiikat

Euroopan unionissa niin sosiaali- kuin koulupolitiikkakin linkittyvät yhä tiiviimmin muihin sektoreihin, etenkin talous- ja työllisyyspolitiikkaan ja niiden tavoitteisiin. Euroopan komission strategisessa ajattelussa onkin viime vuosina pyritty hahmottamaan kunkin politiikan lohkon tavoitteita useiden politiikan alueiden näkökulmista, jotta voitaisiin luoda mahdollisimman yhtenäinen ja moniulotteinen tulevaisuuden strategia.

Eurooppalaisen strategian yläkäsitteenä korostetaan laatua. Esimerkiksi EU:n sosiaalipoliittisessa ohjelmassa (2000 – 2005) todetaan seuraavaa: *”Yleistavoitteena on laadun parantaminen menestyvän talouden, entistä useampien työpaikkojen sekä osallisuuteen kannustavan yhteiskunnan edistämiseksi: vahva kumppanuus, vuoropuhelu ja osallistuminen kaikilla tasoilla, hyvien palvelujen ja hyvän hoidon saatavuus sekä muuttuvaan yhteiskuntaan ja talouteen mukautettu sosiaalinen suojele. Liike-elämästä tutun laatukäsitteen laajentaminen kaikkialle talouteen ja yhteiskuntaan kehittää talous- ja sosiaalipolitiikan välistä suhdetta.”*

EU:n päivähoitolinjaukset ovat viime vuosina tulleet esille osana Euroopan työllisyysstrategiaa, jonka käynnistäneen Luxemburgin huippukokouksen päätelmissä marraskuussa 1997 (työllisyyden suuntaviivat 1998) työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen ja lastenhoitopalvelut olivat jo esillä omana kohtanaan.

Vuoden 2002 työllisyysuuntaviivoissa todettiin, että käytettävissä on oltava *riittävästi laadukkaita hoitopalveluita lapsille* ja muille huollettaville. Yhtäläisten mahdollisuuksien parantamiseksi jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten on laadittava, toteutettava ja edistettävä perhepolitiikkaa, johon kuuluvat *kohtuuhintaiset, helposti saatavat ja laadukkaat lastenhoitopalvelut* sekä harkittava kansallisten tavoitteiden asettamista lastenhoidon ja muiden hoivapalveluiden saatavuuden lisäämiseksi. Jäsenmaat laativat näiden suuntaviivojen täytäntöön panemiseksi kansalliset toimintaohjelmat; samantyyppinen menettely on käytössä myös sosiaalisen suojelun alueella.

Barcelonan huippukokouspäätelmissä maaliskuussa 2002 asetettiin EU-tasolla ensimmäistä kertaa määrälliset tavoitteet päivähoidolle: jäsenvaltioiden olisi poistettava pidäkkeitä naisten osallistumiselta työvoimaan ja pyrittävä tarjoamaan kansallisten asiaa koskevien malliensa mukaisesti lastenhoitopalveluja vuoteen 2010 mennessä *vähintään 90 prosentille kolmivuotiaista* ja sitä vanhemmista lapsista ja *vähintään 33 prosentille alle kolmivuotiaista* lapsista. Vuoden 2003 työllisyysuuntaviivoja koskevassa komission ehdotuksessa vahvistetaan nämä samat tavoitteet.

EU:n koulutuspolitiikan alan yhteistyötä ollaan myös kehittämässä kovalla vauhdilla. Pari vuotta sitten hyväksytyt koulutusjärjestelmien tulevaisuuden tavoitteet voidaan jakaa kolmeen kokonaisuuteen: koulutusjärjestelmien laadun ja vaikuttavuuden parantaminen, koulutukseen pääsy sekä koulutusjärjestelmien ja ympäröivän maailman lähentäminen. Tavoitteiksi asetetaan muun muassa opettajien koulutuksen parantaminen, taitojen kehittäminen tietoyhteiskuntaa varten, resurssien paras mahdollinen käyttö, avoin oppimisympäristö, oppimisen kiinnostavuuden lisääminen, aktiivisen kansalaisuuden, yhtäläisten mahdollisuuksien sekä sosiaalisen

oikeudenmukaisuuden tukeminen. Nämä tavoitteet eivät ole vieraita varhaiskasvatuksellekaan.

Tavoitteita täsmennettiin Barcelonan huippukokouksessa maaliskuussa 2002, kun valtionpäämiehet kehottivat osana koulutuksen laadun kehittämistä *parantamaan perustaitojen hallintaa* esimerkiksi opettamalla vähintään kahta vierasta kieltä *hyvin varhaisesta iästä* lähtien. Tarkoittaako tämän tavoitteen toteuttaminen vieraiden kielten opettamista jo esikoululaisille, jää nähtäväksi. Myös tietotekniikan opettamista mahdollisimman varhain korostetaan osana EU:n kilpailukyvyyn parantamista: tämän päivän lapset ovat huomisen tuottavuuden perusta.

Euroopan unioni on kiinnostunut palvelujen laadusta lähinnä sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden ja tuottavuuden näkökulmasta. Päivähoitopalveluja tarjotaan vielä varsin harvoin kansallisten rajojen yli, joten palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevilla säännöksillä on ollut toistaiseksi vähäinen merkitys. Unioni on kuitenkin kiinnostunut muun muassa siitä, ettei päivähoitopalvelujen huono saatavuus tai laatu saisi estää työvoiman vapaata liikkuvuutta jäsenmaiden välillä. Talouspolitiikan näkökulmasta päivähoito ei saa tulla liian kalliiksi julkiselle sektorille eikä työntekijöille: työnteen pitäisi olla aina kannattavampi vaihtoehto kuin jääminen etuuskien varassa kotiin. Komissiota ei sinänsä kiinnosta tapa, jolla palvelut tuotetaan, vaan se että ne tuotetaan kustannustehokkaasti ja riittävän laadukkaasti jäsenmaiden kilpailukykyä ja julkisen talouden vakautta vaarantamatta.

Euroopan väestön ikääntyessä ja työvoimapulan uhatessa unionin tavoite työ- ja perhe-elämän vastuiden yhteensovittamisesta siten, että mahdollistettaisiin naisten ja miesten tasavertainen osallistuminen työmarkkinoille, on tietysti yhä erittäin ajankohtainen. Lukuisten kehitysvaiheiden seurauksena vajaan kahden vuosikymmenen aikana EU:n politiikassa on nyt näkyvissä muutos näkemyksessä perheestä ja miesten ja naisten rooleista. Osoituksena uudenlaisesta lähestymistavasta voi mainita vaikkapa neuvoston julkilausuman heinäkuulta 2000; se käsittelee naisten ja miesten tasapainoista osallistumista työ- ja perhe-elämään korostamalla *miesten oikeutta* isyyslomaan ja vanhemmuuteen.

Perheen ja työn yhteensovittamista onkin alettu tarkastella yhä enemmän myös miesten oikeuksien kannalta: oikeus perhe- ja työelämään ei voi kuulua vain naisille tai jos näin on, kysymys on miesten syrjinnästä heidän sukupuolensa perusteella. Voidaan puhua jopa eräänlaisesta paradigmman muutoksesta koko perhepolitiikassa; lasten ja perheiden toimintavalmiuksien tukeminen korostuu yhteiskuntien nopean muutoksen myötä. EU-linjausten takana olevat tutkijat ovat korostaneet, että investoiminen koulutukseen voi osoittautua tehottomaksi ilman sitä tukevia sosiaalisia investointeja, jotka tasoittavat lasten erilaisista perhetaustoista kumpuavaa epätasa-arvoisuutta oppimisen lähtökohdissa (Esping-Andersen 2002).

Nähtäväksi jää, tuleeko perhepolitiikan paradigmman muutos myöhemmin heijastumaan päivähoiton kehittämistavoitteisiin. Keskustelu miesten osallistumisesta niin palkattomaan kuin palkalliseenkin hoivatyöhön tulee varmasti jatkumaan myös osana laatupohdintoja. Jo edellä mainittu eurooppalaisen päivähoitoverkoston kymmenen vuoden laatuohjelma asetti tavoitteeksi, että päivähoito- ja opetuspalveluissa työskentelevistä tulisi vähintään viidenneksen olla miehiä.

Laatua ja kansainvälistä vuorovaikutusta tutkimuksen avulla

EU-rahoitteisen tutkimuksen rooli myös poliittisten valintojen ohjaajana on viime vuosina selkeästi voimistunut. Otan tässä esille erään kiinnostavan, unionin tutkimuksen viidennestä puiteohjelmasta rahoitettavan projektin ”*Care Work in Europe: Current Understandings and Future Directions*”, jota koordinoi lontoolainen Thomas Coram Research Unit. Tutkimushankkeella on tiiviit linkit eurooppalaisen päivähoitoverkoston työhön, sillä sitä vetävä professori Peter Moss oli myös päivähoitoverkoston jäsen ja sen keskeinen koordinaattori.

Tutkimusprojekti alkoi syyskuussa 2001, ja se jatkuu vuoden 2004 loppuun saakka. Ensimmäisessä vaiheessa kartoitetaan hoivapalveluja sekä niitä koskevaa tilastollista ja tutkimusaineistoa sekä pohditaan hoivapalvelujen (*care services*) ja hoitotyön (*care work*) käsitteitä, jotka ovat varsin problemaattisia. Toisessa vaiheessa tavoitteena on syventää ymmärrystä hoivatyön luonteesta niin teoriassa kuin käytännössäkin kehittämällä uutta metodologiaa maiden väliseen vertailevaan hoivatyön tutkimukseen. Kolmannessa vaiheessa tutkitaan hoivatyön innovaatioita ja pyritään kehittämään interaktiivisia keinoja niiden levittämiseksi EU-jäsenmaiden välillä.

Hankkeessa on mukana kuusi maata: Alankomaat, Britannia, Espanja, Ruotsi, Tanska ja Unkari. Näiden lisäksi vertailutietoja kerätään ainakin kolmesta muusta maasta: Italiasta, Ranskasta ja Saksasta. ”*Care Work in Europe*” -projektin avulla pyritään ymmärtämään, *mitä seurauksia kansallisilla eroilla hoivatyötä koskevissa näkemyksissä, arvoissa ja rakenteissa on palvelujen käytännön toteuttamiselle.*

Lapsikuva ja käsitys hyvästä yhteiskunnasta

Päivähoidon alueella on lukuisia eurooppalaisia ”oppi-isiä” Montessorista Pestalozziin, mutta esimerkiksi vanhuspalveluista tällaiset suuret ajattelijat toistaiseksi puuttuvat. Lapsuus onkin aina kiinnostanut akateemista maailmaa eri tavalla kuin vanhuus. Kyse ei ole kuitenkaan pelkästään akateemisista pohdinnoista, sillä se, miten lapsuus yhteiskunnassa hahmotetaan, muokkaa olennaisella tavalla politiikkoja ja palvelujärjestelmiä. Yksi johtavista lapsuutta tutkineista nykysosiologeista, Alan Prout, on korostanut *lapsuutta sosiaalisena konstruktiona*; lapsuus ei ole sen enempää luonnollista kuin universaaliakaan. Lasten epäkypsyys on biologinen tosiasia, mutta se tapa, jolla tätä epäkypsyyttä ymmärretään, on kulttuurinen kysymys. (Moss 2003.)

Euroopan unionin dokumenttien sanavalinnat kertovat omaa korutonta kieltään siitä, miten lapsuus eurooppalaisessa politiikassa ymmärretään. Dokumenteissa toistuu usein sanamuoto ”*lapset ja muut huollettavat*”, joka jakaa yhteiskunnan itsenäisiin (tuottaviin) kansalaisiin ja heistä riippuvaisiin huollettaviin, passiivisiin kustannustekijöihin.

Moss (2003) vertailee Reggio Emilian ja Britannian lapsikuvia puhumalla vertauskuvallisesti ”rikkaasta” ja ”köyhästä” lapsikuvasta. Ensin mainitussa korostetaan lapsen kykyjä ja vahvuuksia sekä hänen *siteitään* aikuisiin ja muihin lapsiin, brittipolitiikka taas tuntuu kiinnostuvan lapsista vasta, kun nämä tarvitsevat apua (”the child in need”, ”the child at risk”). Kolme vuosikymmentä varhaiskasvatusta tutkinut brittiprofessori Moss (2003, 6) tunnustaa, että vasta ruotsalaisen kollegan toteamus, ettei tämä koskaan käyttäisi termiä ”the child in need”, sai hänet ensimmäistä kertaa kyseenalaistamaan tämän itsestään selvänä pitämänsä käsitteen oikeutuksen.

Päivähoidon laatua määriteltäessä olisi lapsuuden määritelmän ja omaksumamme lapsikuvan ohella pohdittava muitakin perustavanlaatuisia kysymyksiä kuten sitä, mikä ylipäänsä on *käsityksemme sosiaalipalveluista*: ovatko ne ennalta määrättyjä tuloksia tuottavia teknologioita vai uusia mahdollisuuksia tarjoavia julkisia tiloja? Mitä on hoiva ja hoitotyö, entä suhde hoivan, koulutuksen ja terveyden välillä? Mitä me haluamme lapsiltamme? Entä millaista yhteiskuntaa me oikeastaan haluamme olla rakentamassa?

Tavoitteena tulisi olla tekemiemme valintojen ja omaksumiemme käsitysten syvälinen ymmärtäminen siten, että näitä voitaisiin verrata näkemykseen siitä, *millainen yhteiskunta meistä olisi hyvä*. Simpura (1999) toteaa, että jos meillä ei ole postmodernissa maailmassa enää yhteisiä käsityksiä yhteisestä hyvästä, meillä ei ehkä ole yhteistä hyvääkään. (Ks. Palola 2000, 144-150.)

Kasvatuksen ja opetuksen rajanylitys

Yleisenä eurooppalaisena trendinä voi todeta päivähoitopalvelujen kasvatuksellisen ja opetuksellisen roolin voimistumisen; esimerkiksi Britanniassa, Espanjassa ja Ruotsissa päivähoitopalvelut ovat kokonaan osa opetussektoria. Päivähoidon ja koulun yhteistyön kehittämisen avainkysymykseksi nousee eri professioiden välinen yhteistyö. Miten mahdollistaa hoivatyön ja opetusalan ammattirajat ylittävä horisontaalinen, integroitu paikallinen yhteistyö? Päivähoidon ja koulun välisiä rajakohteita tietoisesti ja rohkeasti rakentamalla voitaisiin lisätä mahdollisuutta teoreettisten käsitteiden ja työkäytännöistä nousevien arkikokemusten ja -käsitteiden kohtaamiseen ja tätä kautta tapahtuvaan uusien toimintamallien muodostumiseen.

Keskustelu varhaiskasvatuksen laadusta on varsin samantyyppistä kaikkialla Euroopassa. Etenkin hyvin koulutetuilla vanhemmilla on entistä korkeammat odotukset suhteessa lapsiinsa ja näiden kehittymiseen. Niinpä varhaiselle hoivalle ja esiopetukselle annetaan entistä suurempi merkitys kouluun (ja elämään!) valmistavina, tietoja ja taitoja kehittävinä toimintoina. Päivähoidonkin painopiste on siirtymässä yhä enemmän ”perushoivasta” opetukselliseen virikkeellisyteen ja kouluun valmistautumiseen. Useimmissa Euroopan maissa tilanne on se, että samalla kun on pulaa päivähoitopaikoista, on myös *pulaa tarpeeksi hyvää laadusta*. (Ks. Palola 2000.)

Laatukeskustelun voimistumisesta huolimatta useissa maissa on yhä vallalla hyvin vahva traditio nähdä palkattu hoitotyö vain kotona tehtävän palkattoman hoivatyön korvaajana. Tämän seurauksena eurooppalaisista hoivatyön tekijöistä yli 95 % on naisia ja useilla heistä on varsin matala koulutus- ja palkkataso. Toistaiseksi ainoat maat, jotka ovat selkeästi ryhtyneet korostamaan hoitotyön tekijöiden korkean koulutustason merkitystä, ovat Pohjoismaat. Sen sijaan liberaalin hyvinvointivaltiomallin Britannia ja Yhdysvallat ovat toisessa ääripäässä kärsien jatkuvasta työvoimapulasta ja työvoiman nopeasta vaihtuvuudesta.

Yksioikoinen yksityiseen rahoitukseen luottaminen palvelujen tuottamisessa näyttääkin väistämättä johtavan muun muassa rekrytointiongelmiiin palvelujen tarpeen jatkuvasti kasvaessa. Kuitenkin sosiaaliturvamenot esimerkiksi Ruotsissa ja Yhdysvalloissa ovat hyvin samanlaiset; ero on vain painotuksessa yksityisen ja julkisen kesken. Ruotsalaiset maksavat enemmän veroja, mutta amerikkalaiset maksavat esimerkiksi päivähoidosta kuusi kertaa ruotsalaisia enemmän. Päivähoidosta runsaskätisesti maksavat amerikkalaiset näyttäisivät kuitenkin saavan lapsilleen keskimäärin huonolaatuisempia palveluja kuin ruotsalaiset: esimerkiksi henki-

lökunta on huomattavasti heikommin koulutetumpaa. (Näitä maita vertailevasta tutkimuksesta lisää: www.oecd.org).

Tutkimukset Britanniasta ja Ruotsista (ks. Johansson & Cameron 2002) osoittavat, että päivähoitohenkilöstön koulutus- ja pätevyystaso on palvelujen ”kriittinen piste”. Toisaalta työntekijöiden kyky käyttää täysimääräisesti hyväkseen koulutuksen antamia valmiuksia riippuu siitä, onko heillä riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia toiminnan suunnitteluun ja päiväohjelmien suunnitelmalliseen toteuttamiseen. Kolmas keskeinen tekijä työntekijöiden laatupanoksessa on heidän yksimielisyytensä toimintojen päämääristä ja tavoitteista. Ruotsin kokemusten mukaan kasvatus- ja opetusalan ammattilaisten näkemysten välille ei ole aina löytynyt kitkatonta tasapainoa esikoulupalveluissa.

Kaksi erilaista näkemystä päivähoidosta: Tanska ja Britannia

Erot eri maiden välillä ovat varhaiskasvatuksen alueella yhä suuria: esimerkiksi Tanskassa päiväkodin työntekijöiltä vaaditaan 3,5-vuotinen korkea-asteen koulutus, kun taas Britanniassa heillä on kaksivuotinen ammatillinen koulutus. Vastaavasti tanskalaisessa päiväkodissa palkkataso on kaksinkertainen Britanniaan verrattuna. (Moss 2003.)

Näiden erojen taustalla on maiden hyvin erilainen käsitys lapsen, perheen ja yhteiskunnan välisestä suhteesta. Hiukan kärjistäen todettuna Tanskassa on perheen autonomian sijasta ajateltu ”lasten autonomiaa” eli heidän asemaansa hyvinvointivaltion täysivaltaisina kansalaisina, kun taas perinteisessä brittiajattelussa pienet lapset ovat epäitsenäisiä, privaatin ydinperheen jäseniä, joiden arkiseen hoivaan julkisella sektorilla on intressi ja oikeus osallistua vasta siten, kun perhe tai markkinat ovat epäonnistuneet (ks. Palola 1998).

Tanskan ja Britannian vertaileminen antaa kiinnostavan näköalan myös varhaiskasvatuksen laadun arviointiin. Britanniassa sovelletaan hyvin yksityiskohtaisia keskusjohtoisia sääntelyjärjestelmiä universaaleine kriteereineen ja tarkastajineen. Tällaisen evaluaation taustalla on laatukäsite, joka pitää arvovapaita, yleisiä kriteereitä mahdollisina ja toivottavina. Kärjistettyä sanottuna tavoitteena on normitettu toiminta, jota kontrolloidaan ulkopuolisella valvonnalla; hoitotyöntekijät ovat tässä ajattelussa ”tekniikoita, joiden tehtävänä on soveltaa sovittua tekniikkaa” yhdenmukaisella tavalla.

Tanskassa päivähoidon arvioinnin lähtökohdat ovat täysin päinvastaiset: keskusjohtaisuus on minimissään ja paikallisviranomaisten sekä yksittäisten instituutioiden roolit korostuvat. Tässä ”merkityksiä luovassa lähestymistavassa” paikalliset toimijat pyrkivät parantamaan työnsä laatua siitä säännöllisesti keskustelemalla sekä toimintoja ja niiden taustalla olevia olettamuksia refleктоimalla ja arvioimalla. Työntekijät ovat näin ollen koko ajan myös oman työnsä tutkijoita, kriitikoita ja uudelleenoppijoita.

Hyvät palvelut vaativat aina tuekseen ja kehittyäkseen jatkuvaa arviointia, mutta millaista tämän arvioinnin tulisi olla ja mitä sen tulisi sisältää, on kaikkea muuta kuin itsestään selvää. Arviointimenetelmien kehittämisessä voitaisiinkin hyötyä suuresti kansainvälisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta. Hyvät palvelut koostuvat aina useista valinnoista ja näiden valintojen tekijöiden vastuusta ja valppaudesta arvioida toimiaan mahdollisimman monesta näkökulmasta.

Kansainvälistyminen korostaa paikallisen laatutyön merkitystä

Palvelujen laadusta on tullut viime vuosina keskeinen poliittinen kysymys ympäri Eurooppaa samalla kun on tapahtunut selkeä siirtymä universalistisesta ajattelusta suhteelliseen ja dynaamiseen laatu-käsitteeseen. Osana tätä kehitystä myös laadun arvioinnin prosessien ja niihin osallistumisen merkitys on korostunut. (Johansson & Cameron 2002.)

Sen enempää kansainvälisessä, kansallisessa kuin paikallisessakaan tarkastelussa laatua ei tulisi koskaan käsittää tekniseksi ja universaaliksi standardiksi, vaan sitä olisi tarkasteltava *eettisenä, kulttuurisena ja poliittisena rakennelmana*, jolla on monia mahdollisia merkityksiä. Laadun määritelmät ovat väistämättä väliaikaisia ja keskustelulle avoimia; ne sisältävät arvostelmia, eivätkä ole yksiselitteisiä totuuksia. On myös tärkeää muistaa, että laatu määritellään aina tietyssä kontekstissa, osana kansallista hyvinvointivaltiomallia ja paikallista kulttuuria. Niinpä esimerkiksi Britannian kaltainen liberaali hyvinvointivaltio tuottaa hyvin erilaisia palveluja kuin pohjoismaainen hyvinvointivaltio, ja molempia on myös arvioitava omien arvojensa ja tavoitteidensa pohjalta.

Paljon käytetty esimerkki pitkäjänteisestä paikallisesta laatutyöstä on Italian Reggio Emilia, jossa jo 30 vuotta tehtyä lapsipalvelujen kehittämistyötä on kuvattu ”paikalliseksi lapsuuden kulttuuriprojektiksi”. Reggio Emilian palvelujen – joita maineikas Newsweek-lehti kuvasi maailman parhaimmiksi päiväkodeiksi – lähtökohtana on *yhteisön ja sen lapsiasukkaiden välinen jatkuva reflektioprosessi*, jonka painopisteenä on laadun paikallinen, demokraattinen määrittely ja arviointi.

Reggio Emilian pitkäaikainen päivähoitojohtaja Carlina Rinaldi on kuvannut kaupunkinsa valintoja vain yhdeksi monista hyvistä mahdollisuuksista korostaen, etteivät he tarjoa mitään yleispätevää reseptiä tahi metodia, jota voisi kopioida, sillä *arvot on elettävä, niitä ei voi kopioida*. Ympäri Eurooppaa on kuitenkin syntynyt erilaisia paikallisia hankkeita ja malleja, jotka soveltavat Reggio Emilian ideoita. Tämä on yksi esimerkki hyvien teorioiden ja toimintamallien innoittamista kansainvälisistä verkostoista, joissa paikalliset projektit tekevät yhteistyötä. ”Care Work in Europe” -tutkimusprojektin linjaukset kannustavat uudenalaisiin rajat ylittäviin innovaatioihin ja paikallisiin projekteihin, joiden merkitys vain korostuu ympäröivän yhteiskunnan monimutkaistumisen ja monimuotoistumisen myötä. Tämän tyyppinen verkostoituminen nostetaan jopa suoranaiseksi ehdoksi tulevaisuuden laadukkaille palveluille. (Moss 2003.)

”Care Work in Europe” -tutkimusprojekti korostaa lähtökohtanaan, että voimme olla kansainvälisiä ja globaaleja olematta universalistisia; tämä toteutuu parhaimmillaan paikallisten ryhmien ja yhteisöjen verkostoitumisella yli rajojen – siis globaalin ja paikallisen uudenalaisella fuusioitumisella. Niinpä myös eurooppalaisessa yhteistyössä on laadun määrittelemisessä tärkeää mennä paikalliselle tasolle; paikallisten toimijoiden innovatiiviseen yhteistyöhön. Sosiologi Ulrich Beck puhuu globaalin ja paikallisen yhdistämisestä ”glokalisaationa” (glocalisation). Euroopan unionilla voisi olla tässä oma roolinsa päivähoiton kansainvälisen yhteistyön, hyvien käytäntöjen vaihdon ja positiivisen ”glokalisaation” edistäjänä.

LÄHTEET

- Bercusson, Brian & Dickens, Linda (1996): *Equal Opportunities and Collective Bargaining in Europe I. Defining the Issues*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Esping-Andersen, Gösta (2002): *A new European social model for the twenty-first century*. In Maria João Rodrigues ed.: *The Knowledge Economy in Europe. A strategy for international competitiveness and social cohesion*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.
- Euroopan komission lastenhoitoverkosto 1986 – 1996, vuosikymmenen saavutukset (1996). Euroopan yhteisöjen komission lastenhoitoa ja muita toimenpiteitä käsittelevä verkosto naisten ja miesten työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi.
- Johansson, Stina & Cameron, Claire (2002): *Review of Literature since 1990: Job satisfaction, quality of care and gender equality*. Consolidated report. (www.ioe.ac.uk/tcru/care-work.htm)
- KOM(2000)379. Komission tiedonanto. Sosiaalipoliittinen ohjelma.
- Lasten päivähoiton ja esiopetuksen laatutavoitteet (1996). Ehdotukset kymmenen vuoden toimintaohjelmaksi. Euroopan yhteisöjen komission lastenhoitoa ja muita toimenpiteitä käsittelevä verkosto naisten ja miesten työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi. Euroopan yhteisöjen komissio.
- Moss, Peter (2003): *Working to achieve good services: what conditions might we need?* Esitelmä konferenssissa ”Rethinking Children's Care”, Institute of Education, London, 13.2.2003.
- Palola, Elina (1998): *Kaksi näkemystä päivähoidosta. Lasten hoivapalvelut Isossa-Britanniassa ja Tanskassa*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Palola, Elina (2000): *Päivähoito ja esikoulu Belgiassa ja Alankomaissa*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- A Review of Services for Young Children in the European Union 1990 – 1995* (1996). European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities.
- Simpura, Jussi (1999): Sosiaalipoliittikka piiloutuu, sosiaalivalta verhoutuu. *Janus* 7 (1), 5-21.

4 MITÄ KUULUU SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN LAADUNHALLINTAAN?

Ylilääkäri Ulla Idänpään-Heikkilä, Stakes

Sosiaali- ja terveyspalvelujen laadunhallinnasta

Suomessa terveydenhuollon henkilöstön kiinnostus laadunhallintaan sai alkunsa 1980-luvulla, ensin sairaanhoitajien parissa. Kiinnostus lisääntyi muiden terveydenhuollon ammattilaisten parissa terveydenhuollon ja sosiaalitoimen organisaatioissa 1990-luvun alusta lähtien. Vauhtia järjestelmällisen laadunhallinnan toteuttamiseen maassamme toi Terveystta kaikille vuonna 2000 -hankkeen kansainvälinen arviointi, jossa todettiin puutteina, ettei Suomessa ole kansallista laatupolitiikkaa ja että täällä kiinnitetään liian vähän huomiota potilaiden mielipiteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 1990-luvun alussa Stakesille vastuun sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan edistämisestä ja tukemisesta. Stakesiin perustettiin terveydenhuollon laatuprojekti, joka lähti etsimään tapoja viedä laadun asiaa eteenpäin. Tuolloin sosiaalitoimen laadunhallinnan edistäminen oli erillään sosiaalitoimen asiantuntijoiden tehtävänä.

Suomessa korostetaan tiedolla ohjaamista valtakunnallisena ohjauskäytäntönä. Tämä tiedolla ohjaamisen periaate koskee myös sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallintaa – meillä ei ole laadunhallinnasta erillistä lakia. Perusteluna tälle on käsitys, ettei laki sinänsä takaa toiminnan hyvää laatua. Kiinnostus oman työn arviointiin ja kehittämiseen tulee luoda muilla keinoin. Useissa maissa, muun muassa Ruotsissa ja Hollannissa, on sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnasta määrätty lailla. Vuonna 1999 tehdyssä kartoituksessa verrattiin Suomen ja Hollannin sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan tasoa. Tutkimuksessa oli kiinnostuksen kohteena myös, saadaanko lainsäädännön avulla aikaan parempi laadunhallinnan taso. Kartoituksessa ilmeni, että Hollannissa oli hieman enemmän laadunhallinnan aktiviteetteja, laatudokumentteja ja kirjattuja toimintaohjeita. Potilaiden osallistuminen siellä oli huomattavasti aktiivisempaa, sillä Hollannissa on vahva potilaan asemaa tukeva lainsäädäntö. Suomessa taas painotettiin enemmän henkilöstöhallintoa ja oli saatu selvästi enemmän positiivisia käytännön tuloksia laadunhallinnasta. Taustalla lienee se, että omaehtoisesti liikkeelle lähtiesä henkilökunnan asenne on myönteisempi ja paneudutaan asioihin, jotka todella toteutetaan käytännössäkin.

Ensimmäinen valtakunnallinen laadunhallinnan suositus sosiaali- ja terveydenhuoltoon annettiin vuonna 1995 ja suositusta täydennettiin ja uusittiin vuonna 1999. Suositukset valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Stakesin yhteistyönä. Suosituksen keskeiset periaatteet olivat: asiakas osallistumaan laadunhallintaan, johto laatua luotsaamaan, henkilöstöstä hyvän laadun edellytys, laatua myös ehkäisevään toimintaan, laatutyö perustuu prosessien hallintaan, tiedolla yhä parempaan laatuun, laatutyö järjestelmälliseksi ja tukea yksityiskohtaisista toimitasuosituksista ja laatuksiteereistä. Uusi suositus jaettiin kaikkiin terveyskeskuksiin ja kuntiin ja se levisi sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioihin nopeasti. Puolen vuoden kuluttua tehdyssä kartoituksessa noin puolet sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioista tunsu sen ja 16 % oli jo soveltanut sitä.

Palvelujen laatu -ryhmä, johon Valoa-hankkeen taustatiimi, varhaiskasvatustiimikin kuuluu, jatkaa terveydenhuollon laatuprojektin tehtäviä, nyt myös sosiaalitoimen laadunhallinnan edistämistä. Palvelujen laatu -ryhmän sosiaali- ja terveydenhuollon laatutiimin päätehtävänä on tukea vuonna 1999 annetun laadunhallintasuosituksen toteuttamista sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa. Ryhmä toteuttaa tätä antamalla koulutus- ja asiantuntija-apua, pitämällä yllä laatuverkostoa sekä julkaisemalla ja kehittämällä tukimateriaalia ja työvälineitä, konsultoimalla ja kouluttamalla. Ryhmä organisoi kehittämisprojekteja usein uusien menetelmien ja työkalujen tuottamiseksi ja hankkimiseksi, seuraa kansainvälistä kehitystä ja julkaisee kahta kirjallisuuskoonnosta suomalaisesta laadunhallintaa koskevasta kirjallisuudesta. Ryhmä ylläpitää myös menetelmää asiakaspalautteen hankkimiseksi, verkostoituu ja tekee aktiivista yhteistyötä muiden suomalaisten toimijoiden kanssa. LaatuPala-lehti on tiimin julkaisema tiedotus- ja verkostolehti, joka ilmestyy 4 kertaa vuodessa. Lehti lähetetään ilmaiseksi laatuverkostoon kuuluville ja se on tärkeä ja paljon luettu tiedotuskanava. Lisätietoa toiminnasta ja LaatuPala-lehti löytyvät osoitteesta www.stakes.fi/palvelut/laatu.

Ajan myötä ja kokemuksen lisääntyessä laadunhallinnan toteuttamisesta on tullut osa useimpien Stakesin ryhmien tehtäviä kunkin ryhmän oman asiantuntemusalueen palveluissa ja organisaatioissa.

Laadunhallinnan ajankohtaisia suuntauksia ja painopisteitä

Laadunhallintasuosituksessa korostetut periaatteet ovat kaikki edelleen ajankohtaisia. Muutamat niistä ovat kuitenkin ympäristön muuttuessa tai siksi, että niiden kohdalla kehitys on ollut hitaampaa, nousseet tämän hetken painopisteiksi.

Laadunhallinta osana päivittäistä toimintaa

Laadunvarmistus, laadun kehittäminen ja laatutyö lähinnä erilaisina laatuprojekteina nousivat osaksi terveydenhuollon palveluja noin kymmenen vuotta sitten. Tällä hetkellä ollaan siirtymässä vaiheeseen, jossa laadunhallinta ja laadun kehittäminen on oleellinen osa johtamista ja päivittäistä työtä. Johdon ja jokaisen työntekijän vastuun ottaminen laadusta on tärkeää. Oman toiminnan suunnittelu, tulosten seuranta ja toiminnan kehittäminen paremmaksi kuuluu osana työhön, eikä se ole erillistä "laatutyötä". Laadun kehittäminen on ammattilaisille tuttu tapa toiminnan tehostamiseksi, vastapainona juustohöyläsäästämislle. Laadun kehittämisen avulla voidaan säästää sekä henkilöstön että taloudellisia voimavaroja, kun vältetään tekemästä virheitä eikä jouduta tekemään asioita uudelleen. Hyvin suunniteltu laadunhallinta vapauttaa voimavaroja uuden suunnitteluun ja tuleviin haasteisiin varautumiseen.

Palveluja tuottavien organisaatioiden laadunhallinnan suunnittelu ei vielä kaikkialla ole järjestelmällistä. Kuitenkin hyvä toimintajärjestelmä, laadunhallintajärjestelmä, on tärkeä toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle. Laadunhallinta määritellään kansallisessa laadunhallintasuosituksessa vuodelta 1999 toiminnan johtamiseksi, suunnitteluksi, arvioinniksi ja parantamiseksi niin, että saavutetaan asetetut laatuavoitteet. Laadunhallinta muodostuu siis niistä vastuista, tehtävistä, prosesseista ja toimintatavoista, jotka on varmistettava tavoitteiden saavuttamiseksi. Laatu ei ole irrallaan muusta toiminnasta eikä siis ole olemassa erillistä laatu-järjestelmääkään, vaan hyvä laadunhallinnan järjestelmä on yhtä kuin laadukkaaseen toimintaan ja tavoitteisiin tähtäävä toimintajärjestelmä. Laadunhallintajärjestelmä on kunkin or-

ganisaation "näköinen", omaa toimintaa tukeva ja keino vaikuttaa omaan työhön. Laadunhallintajärjestelmää ei voi kopioida muualta, se on rakennettava itse.

Kaikkien organisaatioiden, sekä pienten muutaman tai jopa yhden työntekijän että suurten, toimintajärjestelmän suunnitteluun kuuluu kuitenkin tiettyjä perusrakenteita. Liikkeelle tulisi lähteä *nykyisen toimintajärjestelmän analysoinnista ja arvioinnista*. Tässä voidaan käyttää tukena jotain laadunhallinnan mallia, kuten ITE-menetelmää, laatupalkintomallia, King's Fund -menettelyä tai ISO 9000 -laadunhallintastandardeja. Näiden käyttö onkin lisääntynyt nimenomaan oman toiminnan arvioinnin apuvälineinä. Laadunhallinnalle perustana ja suuntana ovat organisaation oman toiminnan *perustehtävän määrittely, visio ja strategia*, jossa on asetettu *tavoitteet ja vastuiden* määrittäminen. Näistä nousee yhteinen käsitys siitä, mitä laadulla omassa työyhteisössä tarkoitetaan. Tukipilareina, *edellytyksinä* hyvälle toiminnalle ovat johtaminen ja johtamiskäytännöt, henkilöstön ammattitaito, viestintä ja tiedonkulku, tietojärjestelmät ja tiedonhallinta, tilat ja laitteet. Toiminnan sujuvuuden ja tasalaatuisuuden takeeksi tarvitaan yhteisesti sovitut *toimintaperiaatteet sekä toiminta- ja työtavat*. Suunnittelemalla palvelut, tehtävät, hoito- ja palveluketjut huolellisesti ja toimimalla suunnitelmien mukaisesti vältetään virheitä ja säästetään aikaa ja kustannuksia. *Mittaamisen ja arvioinnin* avulla tiedetään ollaanko päästy siihen, mitä tavoitellaan ja missä toimintaa tulisi parantaa. Arvioinnin tulee olla monipuolista ja kohdistua tasapainoisesti toimintaan eri näkökulmista: asiakas, henkilöstö, hoidon tulokset, palvelun ja toimintojen sujuvuus sekä taloudellisuus.

Johtamisen kehittäminen

Keskeisiä suuntauksia laadunhallinnassa on johtamisen kehittäminen. Toiminnan tehostamisen seurauksena työpaine on lisääntynyt koko sosiaali- ja terveydenhuollossa, henkilöstön hyvinvointi on vaarassa ja asiakkaiden palvelujen saanti on vaikeutunut. Nämä ovat lisänneet terveydenhuollon johtamisen vaativuutta. Johtamisen merkitys terveydenhuollon yksiköissä korostuu myös henkilöstön saannin vaikeutumisen ja toimintaan kohdistuvien säästöpainneiden vuoksi. Hyvä johtaminen näkyy tuloksellisuutena ja asiakkaiden, henkilöstön ja johtajien itsensä hyvinvointina.

Laadunhallinnan menetelmät ja työkalut ovat oiva keino johtamisen tueksi. Palvelujen laatu-ryhmän laatutiimin tulevana painopistealueena on terveydenhuollon johtamisen tukeminen työnimellä *Johtaminen ja johtamiskäytännöt laatutalossa*. Tavoitteenamme on lisätä laadunhallinnan menetelmien tuntemusta ja käyttöä johtamisen tukena. Teemme myös yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon johtajien jatkokoulutusta antavien ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen kanssa laadunhallinnan opetuksen lisäämiseksi koulutusohjelmiin.

Toiminnan seuranta ja arviointi

Vastuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä on Suomessa hajautettu kunnille. Näin hajautetussa palvelujärjestelmässä on tärkeä seurata sen toimivuutta, palvelujen saatavuutta, kansalaisten tasa-arvon toteutumista peruspalveluiden saannissa asuinpaikasta riippumatta ja palvelujen oikeaa kohdentumista. Valtakunnan tasolla tulee seurata myös alueellista vaihtelua voimavarojen käytössä ja hoitokäytännöissä sekä sitä, että palvelut toteutuvat väestön tarpeen, lakien ja suositusten mukaisesti. Toiminnan jatkuvan seurannan ja arvioinnin pohjaksi määri-

tetään yhteisiä sekä valtakunnallisesti että paikallisesti käytettäviä indikaattoreita, joiden avulla voidaan seurata asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Runsaasti erilaista tietoa vertailuun saa valtakunnallisista tilastoista ja rekistereistä. Parhailaan on valmistumassa Tieto 2000 -hanke, jonka tavoitteena on varmistaa rekistereihin kerättäväksi sellainen tieto, jonka avulla voidaan parhaiten seurata ja kuvata sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden toteutumista, tukea päätöksentekoa ja luoda pohjaa laadunseurannalle, samalla välttämällä turhaa tiedon keräystä.

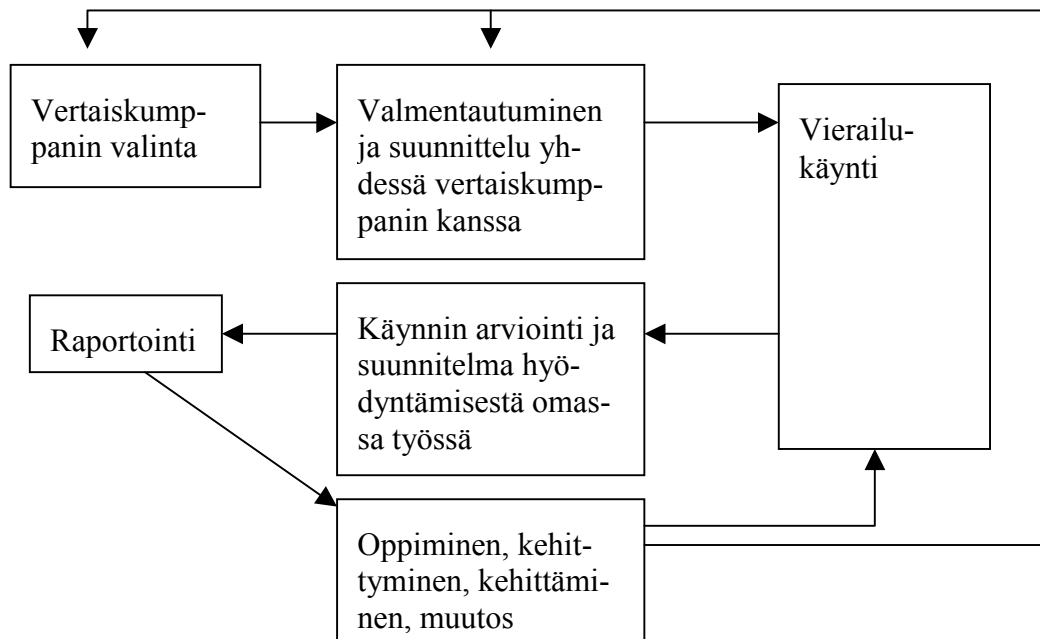
Stakesissa on olemassa olevien tilastojen ja rekisteritietojen pohjalta kehitetty ja kehitetään seurannan indikaattoreita. Meneillään on esimerkiksi hyvinvointi-indikaattorihanke. Erikoissairaanhoidon organisaatioiden tuottavuuden vertailuun on jo olemassa hanke: Sairaaloiden hoitotoiminnan tuottavuus eli niin sanottu Benchmarking-hanke. Kaikilla sairaanhoitopiireillä on mahdollisuus verrata oman toimintansa kustannuksia, tuottavuutta ja karkealla tasolla myös hoitokäytäntöjä muiden sairaanhoitopiirien vastaaviin. Myös vanhustenhuollon seurantaan on Stakesissa kansallinen indikaattoritietokanta, joka perustuu USA:ssa kehitettyyn Resident Assessment Indicators (RAI) -menetelmään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa tulee osana laadunhallintaa luoda seurannan strategiat ja kehittää seurantamenetelmiä. Ensisijaisesti tulisi hyödyntää jo kerättävää tietoa ja kehittää tietojärjestelmiä sellaisiksi, että laadun seurannan indikaattoreita voidaan niistä poimia. Lisäksi omat tavoitteet tulee konkretisoida ja määrittää niille seurantaan varten indikaattorit. Yhteiseen käyttöön suunniteltujen indikaattorien käyttö on organisaatioiden omaltakin kannalta tärkeää, sillä se mahdollistaa vertailun muihin ja mahdollisten esikuvien löytämisen ja niiltä oppimisen (benchmarking).

Toisten organisaatioiden kaltaisten toiminnasta ja hyvistä käytännöistä oppiminen voi tapahtua myös vertaiskäynnin avulla, kun vierailu ja tutustuminen toiseen vertaiseen organisaatioon tehdään suunnitelmallisesti oppiminen tavoitteena, käynnin tulos raportoidaan ja opitun käytämisestä kehittämisen pohjana tehdään suunnitelma (kuva). Raportti annetaan myös kumppanin käyttöön, jolloin molemmat oppivat ja hyötyvät käynnistä.

Stakesissa on parhaillaan menossa hanke, jossa Stakesin ja Suomen Kuntaliiton suunnittelemaa alustavaa menettelyä kokeillaan ja kehitetään edelleen hankkeessa mukana olevien organisaatioiden kanssa.

Kuva. Kehittävän vertaiskäynnin prosessi (Outinen M. ja Hellstén K., Stakes)



Arviointitulosten julkisuus

Sekä Suomessa että kansainvälisesti on yhä enemmän paineita siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden, ja jopa työntekijätason, laadun seurantatietojen tulisi olla julkisia, palvelujen käyttäjien saatavilla. Taustalla on asiakkaiden kasvanut tietämyksen taso ja valinnanvapauden korostaminen. Palvelujen käyttäjien tulisi pystyä tietoon perustuen valitsemaan se palvelujen tuottaja, johon haluavat turvautua. Paitsi väestö ja terveyspalvelujen käyttäjät, myös virkamiehet, poliittiset päättäjät ja luonnollisesti terveydenhuollon ammattilaiset tarvitsevat tietoja sairaaloista ja niiden erikoisaloista ja saavutetuista tuloksista, jotta voisivat arvioida sairaalaa ja verrata sitä muihin vastaaviin yksiköihin.

Pohjoismaisen yhteistyön puitteissa on Tanskan mallin mukaan suunniteltu yhteistä runkoa ja internet-pohjaista ohjelmaa niin sanotulle laatuselonteolle, joka on sairaalan, sairaalan yksikön tai osaston kuvaus toiminnastaan ja sen laadusta. Laatuselonteon tarkoitus on toimia sairaalan keinona tiedottaa julkisuuteen ja käyttäjille toiminnastaan.

Asiakaslähtöisyys

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat kuntalaisia, asukkaita, potilaita ja asiakkaita varten, joten asiakaslähtöisyyttä tulee korostaa keskeisenä palvelutoiminnassa. Asiakaspalautteen hankkiminen toiminnan kehittämisen pohjaksi on useimpien organisaatioiden ensimmäisiä laadunhallintaan liittyviä tapoja. Asiakasnäkökulma – ja sitä myötä asiakkaan antama palaute ja osana niitä tyytyväisyysmittaukset – on jo melko hyvin esillä sairaaloissa ja terveyskeskuksissa. Asiakaskyselyjä ei kuitenkaan tehdä kovin systemaattisesti ja niiden tulosten hyödyntäminen on satunnaista.

Asiakaspalautteen hankkimiseksi useilla organisaatiolla on oma, omiin tarpeisiin kehitetty menettely. Sen etu on usein, että sellaisen pohjalta löytyy herkemmin omiin tarpeisiin vastaavia kehittämisen kohteita. Yhteisellä valtakunnallisella ja alueellisella menettelyllä on taas se etu, että omia tuloksia voidaan verrata muiden saamiin tuloksiin. Stakesin terveydenhuollon laatutiimi ylläpitää viiden erilaisen tyytyväisyysmittarin sarjaa ja niille tallennus- ja tulostuspalvelua. Tämän palvelun kehittäminen sekä prosessin osalta että mittariston täydentämisen osalta jatkuu.

Moderniin palvelujen kehittämiseen kuuluu laatusuosituksen periaatteidenkin mukaan ottaa asiakkaat mukaan toiminnan arviointiin ja tuomaan kehittämisideoita. Tämän nostaminen osaksi laadunhallintaa vaatii vielä panostusta, sillä asiakkaan ottamista mukaan aktiivisena osapuolena tapahtuu vielä harvoin. Asiakkaat eivät enää halua olla pelkästään passiivisia palautteen antajia. Nykyaikana palvelujen käyttäjät ovat yhä valistuneempia, vaativia ja halukkaita osallistumaan toiminnan kehittämiseen.

Riskienhallinta

Riskienhallinta on johtamisen osa-alue, jonka avulla pyritään järjestelmällisesti vähentämään riskien aiheuttamia kustannuksia ja muita haittavaikutuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ei vielä yleisesti tunneta, mitä kaikkea riskienhallintaan sisältyy, ja välineitä sekä riskien arviointiin että suunnitteluun riskien vähentämiseksi tarvitaan.

Organisaatioissa on toki paneuduttu joihinkin näkökulmiin, mutta ne ovat jääneet toisistaan irralleen ja kokonaisnäkemys puuttuu usein. Erityyppiset riskit tulisi kaikki huomioida: henkilöriskit, toimintariskit, omaisuusriskit, tietoriskit. Riskienhallinnan tulisi kytkeytyä osaksi laadunhallintaa ja johtamista. Tätä tukee sekin, että riskien katsotaan aiheutuvan tai olevan oire toimintajärjestelmissä piilevistä virheistä, ei yksittäisten ihmisten inhimillisistä virheistä. Kehitteillä onkin sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden tueksi menettelytapoja ja välineitä, joiden avulla ne voivat tunnistaa suunnitelmallisesti riskejä, arvioida niitä, analysoida jo tapahtuneet avoimesti ja korjata ne vaiheet, jotka ovat olleet myötävaikuttamassa vahingon syntymiseen.

Erityinen riskienhallinnan alue terveydenhuollossa on potilasturvallisuus. Tarvitaan vahinkojen ja lähellä piti -tilanteiden avointa käsittelyä, niistä oppimista ja vastaavien ehkäisyä tulevaisuudessa. Kaikissa potilaita hoitavissa yksiköissä ja organisaatioissa tulisikin pohtia, mitä voisimme tehdä virheiden vähentämiseksi. Suuri osa virheistä voidaan ehkäistä ennalta hyvällä työn suunnittelulla, rakentamalla toiminnan laadunhallinta järjestelmällisesti ja analysoimalla sekä riskit että jo tapahtuneet vahingot ja oppimalla niistä. Kyse on toisaalta johtamisesta, toisaalta käytännön toimenpiteistä.

Laatusuositukset

Laatusuositukset ovat edelleen tärkeitä ohjausvälineitä. Valtakunnallisia suosituksia ja toimenpide-ehdotuksia laadunhallinnan toteuttamisesta ja laadun arvioinnista on annettu viime vuosina useita. Uudentyyppinen laatusuosituksilla ohjaaminen tuotiin sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintasuunnitelmassa vuosille 2000 – 2003. Siinä edellytettiin sosiaali- ja terveysministeriön, Stakesin ja Suomen Kuntaliiton valmistelevan yhteistyössä kuntien ja

palvelukäyttäjien kanssa laatusuositukset vanhustenhuollon, mielenterveyspalvelujen, päihdetyön, vammaisten asumispalveluiden sekä kouluterveyspalveluiden toteuttamiselle. Nämä laatusuositukset on suunnattu ensisijaisesti kunnille, joilla on palvelujen järjestämisvelvollisuus. Parhaillaan suunnitellaan ja toteutetaan tukitoimenpiteitä laatusuositusten implementoimiseksi.

Toimintojen vaikuttavuus ja hoitosuositukset

Terveyspalveluiden palvelujen tarve kasvaa väestön vanhetessa ja asiakkaiden vaatimusten lisääntyessä. Lisäksi erityisesti terveydenhuoltoon pystytään kehittämään jatkuvasti uusia, usein kalliita hoitomenetelmiä ja yhä useampia sairauksia pystytään hoitamaan. Samalla on käynyt selväksi, että sosiaali- ja terveydenhuoltoon ei voida jatkuvasti sijoittaa lisää voimavaroja. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että käytettävissä olevat varat kohdennetaan oikein sellaisiin toimenpiteisiin ja hoitoihin, joiden tiedetään vaikuttavan ja lisäävän terveyttä. Sekä sosiaali- että terveydenhuollon toimintojen ja teknologian tutkimusnäyttöihin perustuvalle arvioinnille annetaan yhä enemmän painoa ja tämä toiminta laajenee. Stakesissa sosiaalitoimen toimenpiteiden vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta arvioi FinSoc-ryhmä ja terveydenhuollon teknologian FinOHTA-ryhmä. Molemmat ryhmät julkaisevat tuloksiaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden käyttöön.

Edellä kuvatut valtakunnalliset laatusuositukset oli suunnattu ensisijaisesti palvelujen järjestäjille, vaikkakin niissä oli mukana jonkin verran suosituksia myös palvelujen toteuttamisesta hoidosta vastaaville. Lääkäriseura Duodecim ja erikoislääkärijärjestöjen Käypä Hoito -hankkeen tavoitteena on tuottaa tutkimusnäyttöön perustuvia, suomalaiseen terveydenhuoltoon soveltuvia hoitosuosituksia ja pitää niitä ajan tasalla. Hoitosuositus on asiantuntijoiden järjestelmällisesti laatima, tieteellisesti mahdollisimman hyvin perusteltu kannanotto, jota lääkäri ja potilas voivat käyttää hoitopäätöksen tukena. Suosituksia laaditaan aiheista, jotka ovat kansanterveydellisesti tärkeitä ja joissa hoitokäytäntöjen vaihtelu on suuri tai uutta tietoa tarvitaan kentällä. Valtakunnallisten suositusten pohjalta laaditaan edelleen alueelliset ohjelmat, joissa erityisesti painottuvat työnjakokysymykset: kuka tekee ja missä tehdään. Tulevaisuudessa nämä kaikki ovat lääkärin työasemalla helposti käytettävissä ja linkitettyinä potilaskertomukseen ja myös ajanvarausjärjestelmään. Lisätietoja löytyy osoitteesta www.duodecim.fi/kh.

Lopuksi

Laadunhallinnan kypsyysasteessa ollaan pääsemässä tasolle, jossa laadunhallinta on luonnollinen osa ja hyvä laatu keskeinen tavoite kaikessa sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa ja toiminnassa. Onnistunut toiminta syntyy, kun ammatilliseen osaamiseen liittyy saumattomasti asiakaskeksisyys, palveluosaaminen ja kehittämisosaaminen. Tähän vaiheeseen pääsemistä voidaan edistää tuomalla nuo painotukset mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden perus- ja jatkokoulutukseen.

LÄHTEET

- Holma Tupu, Outinen Maarit, Idänpään-Heikkilä Ulla, Sainio Salla. Kirkasta ja uudista laadunhallintaa – kehitä laatutalo. Suomen Kuntaliitto ja Stakes. Helsinki 2001.
- Holma Tupu. ITE-menetelmä työyksikön itsearviointiin ja laadunhallintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1998.
- Idänpään-Heikkilä Ulla, Outinen Maarit, Nordblad Anne, Päivärinta Eeva, Mäkelä Marjukka. Laatu kriteerit. Suuntaviivoja tekijöille ja käyttäjille. Aiheita 20/2000. Stakes. Helsinki 2000.
- Kuntien riskienhallinta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2000.
- Lillrank Paul. Laatuajattelu, laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Otava. Helsinki 1998.
- Outinen Maarit, Mäki Tiina, Siikander Satu, Liukko Matti. Laatu kannattaa – mikä kannattaa laatutyötä? Selvitys laadunhallinnasta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Aiheita 8/2001. Stakes 2001.
- Outinen Maarit, Lempinen Kristiina, Holma Tupu, Haverinen Riitta. Seitsemän laatupolkua. Vaihtoehtoja laadunhallintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen Kuntaliitto, Stakes, Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Helsinki 1999.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle. Valtakunnallinen suositus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes, Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1999.
- Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto. Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:4. Helsinki 2001.
- Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto. Päihdepalvelujen laatusuositukset. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2002:3. Helsinki 2002.
- Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto. Yksilölliset palvelut, toimivat asunnot ja esteetön ympäristö. Vammaisten ihmisten asumispalveluiden laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:4. Helsinki 2003.

5 MITÄ KUULUU OPETUSTOIMEN LAADUNHALLINTAAN?

Ylitarkastaja Jari Rajanen, opetusministeriö

Koulutuksen arvioinnin asema koulutuksen ohjausjärjestelmässä vahvistuu

Koulutuksen arvioinnilla on Suomessa uudessa lainsäädännössä keskeinen merkitys, koska koulutuksen ohjauksessa koulutusprosessien ennakollista sääntelyä on vähennetty. Viime vuosikymmenten aikana koulutusta koskevan hallinnon kehittämisen päämääränä on ollut hajauttaa päätösvaltaa paikalliselle tasolle. Tavoitteena on ollut lisätä koulutuksen järjestäjän ja koulujen mahdollisuuksia tasapainottaviin, hallintokuntarajat ylittäviin toimenpiteisiin palvelurakenteensa erityistarpeiden mukaisesti. Samanaikaisesti on kuitenkin haluttu säilyttää keskitetyn hallinnon vahvuudet. Nykyisessä Pohjoismaille tyypillisessä hallintomallissa on vaiutteita sekä anglosaksisessa kulttuuripiirissä vaikuttaneesta managerialismista että manner-eurooppalaiselle hallinnolle tyypillisestä hallintolegalismista.

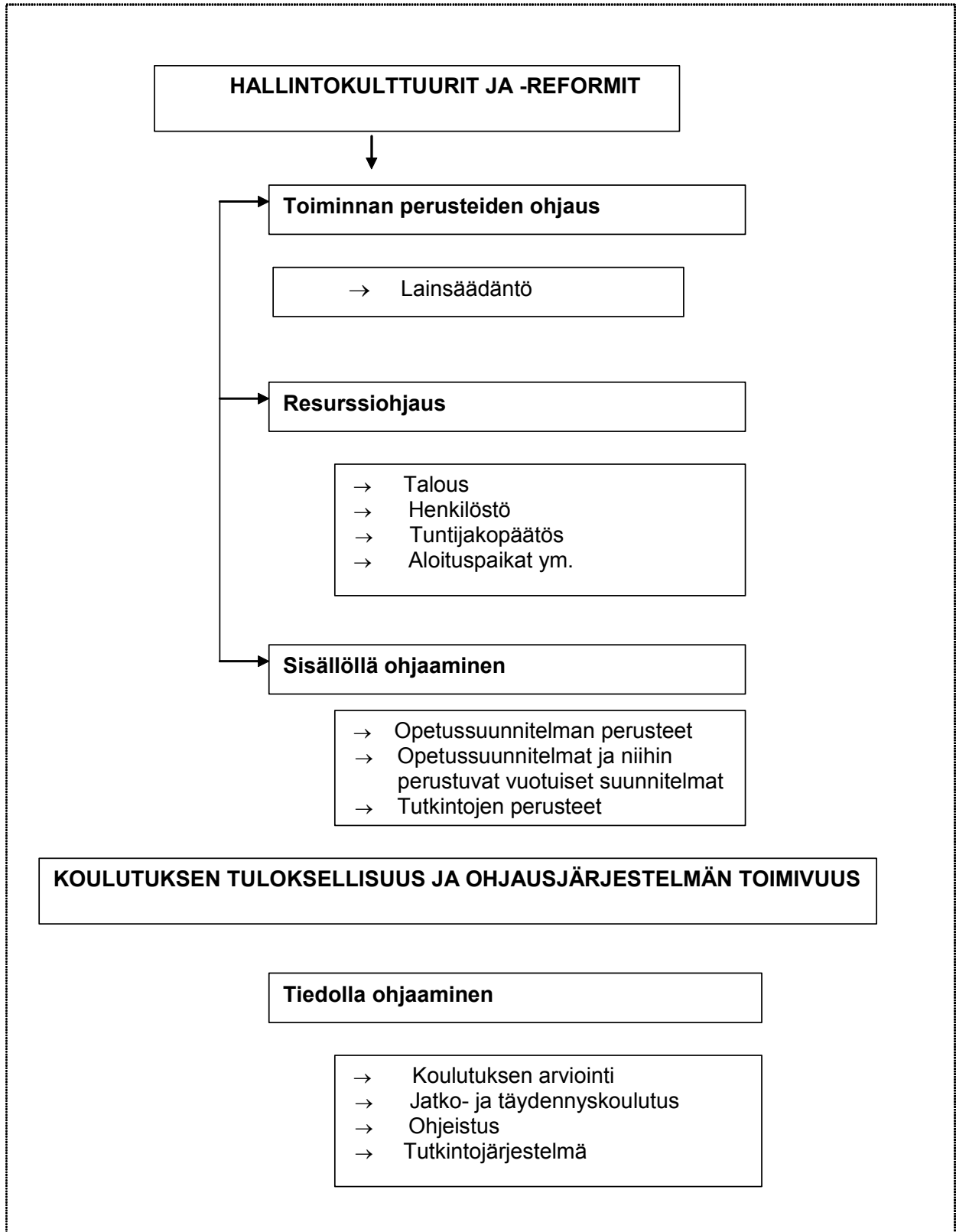
Anglosaksinen koulutusajattelu esiintyy puhtaimmillaan vahvan brittiläisen kulttuurin vaikutuspiirissä olevissa valtioissa. Näiden valtioiden koulutuspolitiikassa on havaittavissa piirteitä, jotka kielivät siirtymästä liberalistisesta koulutusajattelusta managerialismiin ja uusliberalistiseen ajatteluun. Tällainen ajattelu korostaa minimalistista valtiota ja voimakasta kansalaisten yhteiskuntaa, joka tulee esille esimerkiksi paikallisen päätösvallan lisääntymisenä kuntien peruspalveluiden järjestämisessä. Suomessa halutaan korostaa paikallisuutta ja esimerkiksi vanhempien mahdollisuuksia tehdä yksilökohtaisia esimerkiksi esiopetusta koskevia valintoja.

Suomalainen koulutusajattelu korostaa mahdollisuuksien tasa-arvoa. Koulutusjärjestelmä takaa kaikille tasa-arvoiset mahdollisuudet kouluttautumiseen ja siihen, että koulutusjärjestelmän tulee toimia niin tehokkaasti, että järjestelmä itsessään ei aiheuta eriarvoisuutta. Esiopetuksessa tällä tarkoitetaan jokaisen oppilaan yksilökohtaisia mahdollisuuksia tyydyttää sivistyksellisiä tarpeita. Hallintolegalismille tyypillinen piirre sen sijaan on vahva hallintovallan keskitetty käyttö. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi julkisten palveluiden tuottamisen tavossa.

Suomessakin hyvinvointivaltion kriisi pakottaa hallitukset etsimään uusia ratkaisuja peruspalveluiden tuottamiseksi, jolloin managerialismin kaltaisten koulutuskäsitysten vaikutus saattaa korostua. Taustana on ajattelu, jonka mukaan yksityinen sektori kykenee tuottamaan peruspalveluita tai sen osia julkista sektoria kustannustehokkaammin.

Mitä hajautetumpaa koulutuspolitiikkaa suositaan, sitä suurempi merkitys koulutuksen arvioinnilla on paikallisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa – sivistyspolitiikan suuntaamisessa. Tällä tiedolla on erityinen merkitys koulutuksen ohjausjärjestelmän vaikuttavuutta arvioitaessa. Koulutuksen vaikuttavuudessa on kysymys koulutusta koskevan lainsäädännön ja opetussuunnitelman perusteiden sisältämien arvojen ja tavoitteiden implementoinnista ja tämän prosessin ohjaamisesta, eli siitä kuinka yhteiskunnan sivistyspoliittiset tahdonilmaukset välittyvät kohteisiinsa.

Kuva 1. Koulutuksen julkishallinnolliset ohjausvälineet, niiden asema ja merkitys koulutuksen ohjaamisessa



Arvioinnin koulutuspoliittinen relevanssi

Edellä kuvatun kaltainen hallintomalli esimerkiksi peruspalveluiden tuottamisessa edellyttää kaikilla hallinnon tasoilla tietoon perustuvaa vahvaa asiantuntijuutta. Käytännössä tämä merkitsee tiedon hankkimista, analysoimista ja tulkitsemista valtakunnallisen ja paikallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon ja koulutuksen kehittämisen pohjaksi, oppilaiden oppimisen ja henkilöstön työn tukemiseksi sekä koulujen ja päiväkotien toiminnan kehittämiseksi. Tämän tiedon käyttö on koulutuksen ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmän näkökulmasta arvokasta. Keskeistä on myös sellaisen tiedon meta-analyysi, jonka perusteella voidaan tunnistaa koulutuksen kehittämisen näkökulmasta tulevaisuuden uhkatekijöitä ja kehityssuuntia.

Koulutuspoliittisesti tässä suhteessa merkittävää on se, että toistuvasti eri negatiiviset tekijät kumuloituvat helposti kehitykseen epäsuotuisasti vaikuttavaksi kehäksi, jota on enää vaikea pysäyttää. Tämän vuoksi jatkuva ennakoiva ja arvioiva tutkimus on tärkeää, jotta voidaan tunnistaa tehokkaasti koulutuksen kehittämisen näkökulmasta "heikotkin signaalit". Lähtökohtana on proaktiivinen ajattelutapa, jonka mukaan tulevaisuus lähettää jo tähän päivään signaaleja, joiden perusteella voidaan identifioida tavoittelemisen arvoisia asioita ja kehittämissuuntia.

Koko koulutuskenttää koskevan lainsäädännön rakenteiden ja sisältöjen uudistamisen myötä vuonna 1999 koulutuksen arvioinnista tuli sekä kansallisella että paikallisella tasolla lakisääteinen tehtävä. Yleistavoitteena on tukea koulutuksen kehittämistä, parantaa oppimisen edellytyksiä ja tuottaa tietoa oppilaiden opintoja koskevien valintojen perusteeksi.

Koulutuksen arvioinnin avulla hankitaan ja analysoidaan tietoa valtakunnallisen ja paikallisen päätöksenteon ja koulutuksen kehittämisen pohjaksi. Koulutuksen arvioinnin tavoitteena on myös tukea opiskelijoiden oppimista, henkilöstön työtä ja koulujen kehittämistä. Asetetut tavoitteet koskevat sekä koulutuksen ulkopuolista että paikallista arviointia. Ulkopuolinen arviointi kohdistuu sekä koulutuspolitiikkaan että koulutuksen järjestäjien toimintaan. Sen tuloksia hyödyntävät sekä poliittiset päättäjät ja opetushallinto kansallisella tasolla että koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset paikallistasolla. Vastaavasti paikallisen arvioinnin keskeiset tulokset tulee paikallisen kehittämistyön ja päätöksenteon lisäksi välittyä myös kansallisen koulutuspolitiikan tietopohjaksi. Viime kädessä koulutuksen arvioinnin tavoitteena on tukea koulutuksen ja opetuksen käytännön kehittämistyötä oppilas-, opettaja- ja koulutasolla.

Kansallisella tasolla keskeistä on vahvistaa arvioinnin merkitystä koulutuksen kehittämisessä, lisätä koulutuksen kansallisen arviointitoiminnan riippumattomuutta (läpinäkyvyyttä) sekä edistää yhteistyötä ja tiedonvälitystä arviointitoimintaan osallistuvien tahojen välillä. Tämän johdosta eduskunta on tehnyt arvioinnin osalta muutoksia koulutusta koskeviin lakeihin ja valtioneuvosto on antanut asetuksella tarkempia säännöksiä arvioinnista ja sen kehittämisestä.

Koulutuksen arvioinnille on määritetty laatuvaatimuksia

Valtioneuvoston helmikuun 20. päivänä 2003 antamalla asetuksella säädetään koulutuksen arvioinnin tavoitteista, arvioinnin toteuttamisen periaatteista ja arviointia koskevasta työnjaosta ja yhteistyöstä sekä opetusministeriön yhteyteen perustettavan koulutuksen arviointineuvoston tehtävistä ja kokoonpanosta ja neuvoston muusta toiminnasta.

Valtioneuvoston asetuksen mukaan koulutusta tulee arvioida suunnitelmallisesti ja koulutuksen tavoitteisiin nähden kattavasti. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että koulutuksen arvioinnissa käytetään arviointiperusteena niitä tavoitteita, joita eduskunta, valtioneuvosto ja opetusviranomaiset ovat toiminnalleen asettaneet. Periaatteena on, että arviointi perustuu koulutuspoliittisiin päätöksiin, saa legitimaationsa opetustoimen säädöksistä ja että koulutusta arvioidaan säännöllisesti.

Koulutuksen arvioinnin oleellisia lähtökohtia ovat myös monipuolisuuden, avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden vaateet. Arvioinnin tulee olla ehdottoman luotettavaa ja vertailukelpoista. Nämä periaatteet puolestaan kytkeytyvät konkreettisia arvioinnin tekoa koskeviin valintoihin. Arvioinnin suorittajan tulee ratkaista minkälaiseksi arviointikohteet syvemmin käsitellään ja millaisella arvioinnin metodisella otteella pystytään parhaiten lähestymään arvioitavaa kohdetta. Avoimuus merkitsee sitä, että koko arviointiprosessi ja sen kulku ovat kaikkiin arviointiin osallistuvien tahojen tiedossa.

Koulutuksen keskeiset arviointitulokset tulee julkistaa

Tässä yhteydessä erityiskysymyksenä on arviointien keskeisten tulosten julkistaminen, koska viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki ei yksiselitteisesti määrittele koulutuksen arvioinnin piirissä olevien tahojen toimittamien arvioinnin perusaineistojen ja niistä tehtyjen yhteenvetojen salassapidon edellytyksiä. Suomen perustuslain mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Myös koulutusta koskevat arviointitiedot ovat pääosin julkisia. Tieto asiakirjasta annetaan lähtökohtaisesti pyydytyllä tavalla, jollei pyyntö aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Viranomaisella ei kuitenkaan ole uuden tiedon tuottamista koskevaa velvoitetta (esimerkiksi velvoitetta tehdä uusia analyyskejä tai yhteenvetoja perusaineistoista).

Arviointitietojen keskeisten tulosten julkistamisen lähtökohtana on siten oikeudenmukaisuus, joka pitää sisällään myös puolueettomuuden ja eettisyyden ulottuvuudet. Tämä merkitsee sitä, että arvioinnin kohteina olevia tahoja on kohdeltava yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti samassa tilanteessa oleviin nähden sekä toisaalta otettava huomioon arvioitavien kohteiden erilaiset olosuhteet. Arviointi tulee toteuttaa siten, että se ei vahingoita arvioitavia tahoja. Käytännössä tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että arviointitulosten julkistaminen tapahtuu säännöksiä ja hyvää hallintotapaa noudattaen siten, ettei arviointitulosten perusteella kouluja aseteta paremmuusjärjestykseen eikä kouluja, opettajia ja oppilaita leimata tasoltaan heikoiksi tai hyviksi yksipuolisilla perusteilla.

Suomessakin on laadittu koulujen paremmuusjärjestyksiä. Mikäli arviointitietojen (esimerkiksi ylioppilastutkinnon) perusteella halutaan laatia koulujen "paremmuusjärjestyksiä", tulisi näiden listojen laatijoiden pohtia, missä määrin tällainen tietojen julkistaminen tukee lainsäädännössä tarkoitettua koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppilaiden oppimisen edellytyksiä tai kuinka luotettavan käsityksen ylioppilastutkinnon puoltamisen keskimääräisiin summiin perustuvat koulujen "paremmuuslistat" tarjoavat esimerkiksi opiskelijoiden opintoja koskevien valintojen tueksi.

Tutkimukset ja kokemukset osoittavat, että koulujen paremmuutta kuvaavat listat ovat metodisesti kyseenalaisia, koska koulujen sijoitusten vuosivaihtelu on niin suurta, että ennusteen tekeminen edes vuoden aikavälillä on mahdotonta ja koulujen sijoitukset vaihtelevat käytetyn

menetelmän mukaan. Opetushallituksen erikoistutkija Jorma Kuusela (2002) osoittaa tutkimuksessaan tämän päätelmän. Koulujen sijoitusten vaihtelu on niin suurta, että esimerkiksi kahden pisteen ero lukion puoltoäänten keskiarvossa muuttaa lukion sijoitusta 154 sijaa. Tämä ero voi syntyä esimerkiksi siten, että kaikki koulun oppilaat kirjoittavat yhden ylimääräisen aineen alimmalla hyväksytyllä arvosanalla. Vaikka ääripäiden erot ovat suuria jakauman keskivaiheilla, pienetkin erot saattavat aiheuttaa tuntuvia eroja koulujen järjestyksessä.

MTV:n vastikään laatima selvitys osoittaa, että ääripäiden erot ovat suuria, koska muutaman koulun puoltoäänten keskiarvo on korkea. Ne ovat sellaisia lukioita, joiden oppilaat ovat vahvasti valikoitunutta joukkoa. Tämä on mahdollista vain suurissa asutuskeskuksissa, joissa jotkut koulut ovat muita halutumpia. On luonnollista, että niissä lukioissa, joihin opiskelemaan pääsy edellyttää korkeaa keskiarvoa, saavutetaan keskimääräistä korkeampia arvosanoja ylioppilaskirjoituksissa. On virheellistä olettaa, että keskimääräiset oppimistulokset kuvaisivat suoraan koulujen paremmuutta tai opetuksen tasoa. Silloin, kun pyritään arvioimaan opetuksen laatua tai koulun tuloksellisuutta tai päättelemään näiden tekijöiden välisiä yhteyksiä, ovat menetelmät erilaisia. Toinen vakava seuraus tavasta luokitella kouluja hyviin tai huonoihin pelkkiin keskimääräisiin oppimistuloksiin perustuvien paremmuuslistojen perusteella johtaa tiedon asemasta oletusten ja uskomusten leviämiseen. Esimerkiksi Britanniassa tämä on leimannut perusteetta kouluja ja vaikuttanut opetushenkilöstön rekrytointiin sekä oppilaiden hakeutumiseen näihin kouluihin. Tällöin epävarmoihin tietoihin perustuvat arviot opetuksen laadusta ja tasosta alkaa toteuttaa itse itseään johtamalla kehitykseen, joka katalysoi koulujen eriarvoistumista.

Luotettavuuden yhteydessä korostuu arviointia suorittavan tahon arviointiosaaminen ja etiikka. Vertailukelpoisuudella ja velvollisuudella hyödyntää jo olemassa olevaa tietoa korostetaan arvioinnin seurannan, yhteismitallisuuden ja taloudellisuuden näkökulmaa. Tarkoituksena on välttää esimerkiksi päällekkäisyyttä tietojen keräämisessä.

Koulutuksen arviointineuvosto avustaa opetusministeriötä sekä tukee koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa

Valtionhallinto terävöittää tulosohjausta kaikilla hallinnon aloilla ja tasoilla. Opetussektorilla on viime vuosina noussut esiin koko arviointijärjestelmää koskevia kehittämistarpeita. Nämä tarpeet kytkeytyvät erityisesti arvioinnin asemaan ja merkitykseen osana koulutuksen ohjausjärjestelmää, sen hallintoon ja organisaatioon sekä voimavaroihin liittyviin seikkoihin. Erityisenä haasteena on asemoida kansainvälinen arviointiyhteistyö osaksi kansallisia koulutuksen arviointipoliittisia linjauksia. (Ks. liite 2)

Opetusministeriöllä on vastuu koulutuksen arviointipolitiikasta sekä ulkopuolisesta arviointitoiminnasta ja sen kehittämisestä yhteistyössä koulutuksen arviointineuvoston kanssa, joka perustettiin keväällä 2003 opetusministeriön yhteyteen. Opetusministeriö kutsuu arviointineuvostoon neljäksi vuodeksi kerrallaan enintään 14 jäsentä ja määrää jäsenten keskuudesta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Arviointineuvoston sihteeristö on sijoitettu Jyväskylän yliopiston yhteyteen.

Arviointineuvoston tehtävänä on avustaa opetusministeriötä ja koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa, organisoida koulutuksen järjestäjien toimintaan ja koulutuspolitiikkaan liittyviä ulkoisia arviointeja sekä huolehtia arviointien julkistamisesta kansallisella tasolla. Koulutuksen arviointineuvoston tehtävänä on lisäksi tehdä ehdotuksia koulu-

tuksen arvioinnin kehittämiseksi sekä edistää alaa koskevaa tutkimustoimintaa ja yhteistyötä. Tavoitteena on lisätä arviointitoiminnan riippumattomuutta ja läpinäkyvyyttä siten, että samanaikaisesti taataan arviointitoiminnan riittävä yhteys koulutuksen hallintoon ja kehittämistoimintaan. Kansallinen arviointijärjestelmä saa legitimaationsa opetustoimen säädöksistä. Käytännössä järjestelmä toimii siten, että hallitusohjelma määrittää kunkin kauden sivistyspoliittiset linjaukset. Kansallisella tasolla opetusministeriö valmistelee viisivuotiskausittain koulutuksen tutkimusta ja kehittämistä koskevan suunnitelman, mistä valtioneuvosto päättää. Tämän suunnitelman, opetusministeriön osoittamien suuntaviivojen ja taloudellisten voimavarojen puitteissa koulutuksen arviointineuvosto valmistelee neuvoston toimikaudeksi koulutuksen ulkoista arviointia koskevan ohjelman sekä organisoii koulutuspolitiikkaan sekä koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja arviointiasiantuntijoiden verkostona.

Koulutuksen arviointiverkostoon kuuluvat valtion aluehallintoviranomaisina lääninhallitukset, Tilastokeskus, Opetushallitus sekä tutkimuslaitokset ja korkeakoulut. Lääninhallitusten tehtävänä on toimialansa peruspalvelujen arviointi lääninhallituslain 2 §:n (348/2000) nojalla. Arvioinnilla tuotetaan alueellista tietoa peruspalveluista säädösvalmistelua ja valtakunnallista suunnittelua varten. Arviointi tukee valtakunnallista ja alueellista kehittämistä ja samalla täydentää kuntien itsearviointia sekä palvelee kuntia peruspalvelujen kehittämisessä.

Lääninhallituksia ohjaavat ministeriöt määrittävät vuosittain arvioitavat kohteet ja tulokset raportoidaan ohjaaville ministeriöille sekä läänin alueen kunnille. Tilastokeskus vastaa virallisesta tilastotuotannosta. Tilastokeskus toimittaa valtion opetushallinnon viranomaisille vuotuisen tilastosopimuksen mukaisesti koulutuksen kehittämiseksi tarvittavia yhteenvetoja. Opetushallituksella on erityistehtävänä opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden mukaisten oppimistulosten arviointi. Arviointiverkostoon kuuluvat myös yliopistot ja korkeakoulut, jotka toteuttavat lähinnä yksittäisiä arviointihankkeita. Opetusministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin koulutuksen arviointineuvoston tehtäväksi. Paikallisella tasolla koulutuksen järjestäjien ja koulujen on arvioitava antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Paikallisen tason arvioinnin suunnitelmallisuudessa on vielä kehitettävää. Koulutuksen järjestäjistä noin 50 % arvioi antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta ja tästä arvioinnista 10 – 30 % on suunnitelmallista.

Koulutuksen kansainvälinen arviointi suhteuttaa koulutusjärjestelmän tai sen osien tuloksellisuutta suhteessa muiden valtioiden vastaaviin

Koulutusta koskevan luotettavan ja kansainvälisesti vertailukelpoisen arviointitiedon tuottamisen tarve on lisääntynyt viimeisten vuosikymmenten aikana runsaasti. Yhteiskunnan globalisoituminen, kulttuurien välinen kanssakäyminen ja yhteistyö sekä ihmisten, asioiden ja pääomien liikkuvuus perinteisten kansallisvaltioiden rajojen yli ovat luoneet tarvetta myös koulutusta koskevan arviointitiedon tuottamiselle. Ilmiö ei sinänsä ole uusi. Siinä missä kansallisella tasolla esimerkiksi perusopetuksen järjestäjät haluavat vertailla saavuttamiaan tuloksia alueellisella tasolla suhteuttamalla toimintaansa kuvaavia tunnuslukuja alueen muiden perusopetuksen järjestäjien vastaaviin, haluavat valtiot tarkastella koulutusjärjestelmiensä ja niiden osien tuloksellisuutta suhteessa muihin valtioihin. (Ks. liite 3)

Eurooppalaiset koulutusjärjestelmät ovat kehittyneet paljon viimeisten vuosikymmenten aikana heijastaen kulloisenkin jäsenmaan kulttuurihistoriallista ja hallintomaantieteellistä ajattelua. Euroopan integraatiokehityksen näkökulmasta ne ovat monelta osin sisäänpäinkääntyneitä. Tulevaisuudessa tarvitaan laajempaa yhteistyötä elinkeinoelämän, tutkimuksen ja koko yhteiskunnan kanssa. Koulut ja oppilaitokset hyötyvät tästä kehityksestä kehittyäkseen oppiviksi organisaatioiksi, pysyäkseen avoimina ulkopuolisille muutoksille, vaikutteille, ajatuksille ja kyvyille sekä merkityksellisinä oppilailleen. EU:n koulutusstrategian päämääränä on edesauttaa jäsenvaltioita parantamaan omia koulutusjärjestelmiään sekä kehittää koulutusalan kansainvälistä toimintaa koskevien mahdollisuuksien hyödyntämistä.

Vaikka Euroopan unionilla ei ole toimivaltaa suhteessa kansalliseen koulutusta koskevaan päätöksentekoon, edellyttää yhdentymiskehitys eurooppalaisilta koulutusjärjestelmiltä joustavuutta. Jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmiltä odotetaan riittävää yhteensopivuutta, jotta kansalliset voivat liikkua niiden välillä ja hyötyä myös eri maiden koulutusjärjestelmien monimuotoisuudesta. Tällöin on keskeistä, että esimerkiksi Euroopan unionin sisällä hankittu pätevyys, tiedot ja taidot voidaan tunnistaa koko unionin alueella.

Euroopan unionissa tapahtuvan arviointiyhteistyön taustalla ovat Lissabonin strategian tavoitteet (3) ja niitä vastaavat liitännäistavoitteet (13). Keskeisimmät tavoitteet kytkeytyvät Euroopan Unionin koulutusjärjestelmien laadun ja vaikuttavuuden parantamiseen, koulutusjärjestelmiin pääsyn helpottamista ja koulutusjärjestelmien ja ympäröivän maailman lähentämiseen. Syntyntä toimivaltavajetta pyritään täyttämään tekemällä avoimen koordinaation menetelmillä yhteistyötä eri politiikkojen välillä perustamissopimuksen 149 ja 150 artiklan mukaisesti. Avoin koordinaatio menetelmänä perustuu yhteisten ongelmien ja tavoitteiden selvittämiseen, hyvien toimintatapojen levittämiseen, edistymisen mittaamiseen sovitulla välineillä ja saavutusten vertailuun Euroopan maiden välillä ja muun maailman kanssa. Avoimen koordinaatiomenetelmän välineitä ovat koulutusta ilmentävät indikaattorit, vertaileva analyysi, hyvien toimintatapojen vertailu sekä keskinäiseksi oppimisprosessiksi tarkoitettujen määräaikaisten seurannan, arvioinnin ja vertaisarvioinnin järjestäminen. Koulutusneuvosto vastaa yhteistyössä komission kanssa kokonaisstrategian ohjauksesta ja valvonnasta. Neuvosto ja komissio toimittavat seuraavan koulutusjärjestelmien laatua ja vaikuttavuuden parantamista koskevan selvityksen vuoden 2004 kevään Eurooppa-neuvostolle.

Koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamisesta Euroopan Unionin alueella voidaan redusoida seuraavat tavoiteulottuvuudet: opettajien ja kouluttajien koulutuksen parantaminen, taitojen kehittäminen tietoyhteiskuntaa varten, jokaisella on oltava mahdollisuus tieto- ja viestintätekniikan käyttöön, tieteellisiin ja teknisiin opintoihin otettavien määrän lisääminen ja resurssien paras mahdollinen käyttö.

Taitojen kehittäminen tietoyhteiskuntaa varten on yleissivistävän koulutuksen näkökulmasta painopiste. Perustaitoryhmän tavoitteena on määritellä, mitä ovat uudet tietoyhteiskunnassa tarvittavat perustaidot sekä miten ne ja perinteiset perustaidot voidaan paremmin sisällyttää kansallisiin opetussuunnitelman perusteisiin tai paikallisesti suunniteltaviin opetussuunnitelmiin. Työn keskeisenä lähtökohtana on selkeyttää miten perustaidot voidaan omaksua ja miten ne integroituisivat osaksi elinikäistä oppimista. Tavoitteena on huolehtia siitä, että kaikilla, myös heikoimmassa asemassa olevilla ihmisillä, on todelliset mahdollisuudet oppia ja saavuttaa tietoyhteiskunnassa hyödyllisiä perustaitoja sekä edistää perustaitojen virallista vahvistamista jatkuvan koulutuksen ja työllisyyden helpottamiseksi. Euroopan komission perustaitoryhmä (1.2) on operationalisoinut tavoitteet seuraaviksi sisältöalueiksi: perustaidot äidinkielen, matematiikassa, luonnontieteissä ja tekniikassa, vieraiden kielten taidot, oppimaan oppi-

minen, tietotekniikka- ja kommunikaatiotaidot sekä teknologian käyttö, sosiaaliset taidot ja yrittäjäyys sekä yleissivistys.

OECD:n piirissä tapahtuva yleissivistävän koulutuksen arviointiyhteistyö tapahtuu pääasiassa INES-koulutusindikaattoriverkostojen avulla. A-verkoston tehtävänä on suunnitella, kehittää ja tuottaa OECD:n jäsenmaiden koulutusjärjestelmien oppimistuloksia kuvaavia, vertailevia ja selittäviä indikaattoreita tuottamalla

1. perusindikaattoreita, jotka kuvaavat oppimistulosten laatua ja vaihtelua,
2. kehysindikaattoreita, jotka osoittavat yhteyksiä oppimista kuvaaviin taustatekijöihin,
3. muutosindikaattoreita, jotka osoittavat oppimistuloksissa tapahtuneita muutoksia ja
4. maaprofiileita, jotka kokoavat yhteen koulutuksen tulosindikaattoreita maakohtaisesti.

C-verkoston tehtävänä on suunnitella, kehittää ja toteuttaa OECD-maiden koulutusjärjestelmien koulutusprosesseja kuvaavia ja oppimistuloksia selittäviä indikaattoreita seuraavasti. Nämä voidaan ryhmitellä pelkistetyksi:

1. koulukartoituksiin (ISCED 3-taso) erityisesti seuraavista näkökulmista:

- koulujen henkiset resurssit (opettajien ammatillinen kehittäminen),
- ICT:n käyttö opetuksessa,
- oppilaiden jatkokoulutukseen ja työelämään siirtymistä edistävät toiminnot sekä
- oppimisajan käyttö ja oppilaiden edistymisen seuraaminen ja palautejärjestelmät.

2. sekä koulutuksen laatua kuvaaviin perusindikaattoreihin.

Pohjoismaiden ministerineuvoston piirissä tehtävän arviointiyhteistyön painopisteenä on selkiyttää pohjoismaiden kansallisten koulutuksen arviointijärjestelmien tuntemusta tiivistämällä yhteistyötä jäsenmaiden asiantuntijoiden välillä, toteuttaa lähinnä sellaisia arviointihankkeita, jotka tuovat kaikille Pohjoismaille lisäarvoa koulutusjärjestelmiensä kehittämiseksi ja joiden osalta vertaileva tieto Pohjoismaisella tasolla on perusteltua, tiivistää yhteistyötä Pohjoismaiden kesken Euroopan unionin ja OECD:n koulutusindikaattoreita kehittämissä toimielimissä ja työryhmissä sekä identifioida Pohjoismaisesta intressistä yhteisiä koulutusta ja sen kehittämistä koskevia sisältöalueita, jotka toisivat lisäarvoa lähinnä Euroopan unionissa ja OECD:n piirissä tehtävälle koulutuksen arviointiyhteistyölle. Koulutuksen transnationaalisella arviointiyhteistyöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaista monenkeskistä arviointiyhteistyötä, mitä ei toteuteta EU:n, OECD:n tai Pohjoismaiden ministerineuvoston koordinoimana tai niiden piirissä. Esimerkiksi Euroopan arviointiverkoston (European Network of Policy Makers for the Evaluation of Education Systems) jäsenmaiden väliset arviointihankkeet ovat tällaisia.

6 LAATU PÄIVÄHOITOA KOSKEVASSA VARHAISKASVATUSTUTKIMUKSESSA

Kuntoutustutkija, kasvatustieteiden tohtori Sanna Parrila, Merikosken kuntoutus- ja tutkimuskeskus

1 Johdanto

Laadun käsite on yleistynyt päivähoitoa koskevassa varhaiskasvatustutkimuksessa vasta 1980-luvulla. Suomessa ensimmäinen puhtaasti päivähoidon laatuun liittyvä asiakirja on Sosiaalihuoltolain vuonna 1987 julkaisema Mikä on laatua lasten päivähoidossa -raportti (Niiranen 1987). Siihen on koottu tuon ajan koti- ja ulkomaista tutkimustietoa päivähoidon laatu-tekijöistä sekä samalla esitetty kritiikkiä 1970-luvun päivähoidon vaikutustutkimuksia kohtaan. Raportissa haastetaan päivähoidon henkilöstö ja varhaiskasvatuksen tutkijat pohtimaan mitä päivähoidon laadulla ylipäätään tarkoitetaan. Sama kysymys on säilynyt ajankohtaisena aina tähän päivään saakka.

Se, miten tutkijat ovat päivähoidon laadun määritelleet ja miten laatua tutkineet, on vaihdellut eri aikakausina. Tarkastelutapojen erilaisuus kytkeytyy yleisesti sekä päivähoitotutkimuksessa tapahtuneeseen kehitykseen että erilaisiin tieteenfilosofisiin ja kulttuurisiin lähtökohtiin. Seuraavassa kuvaan ensin päivähoitotutkimuksen yleistä kehitystä eri tutkimusaaltojen kautta sekä sen jälkeen erilaisia laadun paradigmoja suhteessa erilaisiin tieteenfilosofisiin perusolettamuksiin. Lopuksi luon katsauksen erilaisiin laatu-tekijöihin ja laadun jäsentämisen malleihin, jotka perustuvat sekä ulko- että kotimaiseen varhaiskasvatustutkimukseen.

2 Päivähoidon tutkimusaallot 1970-luvulta 2000-luvulle

Päivähoitoa koskevissa tutkimuksissa on ollut aina keskeisenä lähtökohtana se, mitä vaikutuksia päivähoidolla on lapseen. Vaikutustutkimusten kautta on pyritty muodostamaan kuvaa siitä, miten ja missä lapset tulisi hoitaa, jotta he kasvaisivat, kehittyisivät ja oppisivat parhaalla mahdollisella tavalla. Samalla on pohdittu sitä, mitkä ovat niitä keskeisiä tekijöitä, jotka saavat aikaan positiivisia vaikutuksia. Päivähoitoa koskevissa tutkimuksissa on erotettavissa erilaisia tutkimusaitoja, joita eri tutkijat ovat jäsentäneet hiukan eri tavalla (esim. Bradley & Sanson 1992; Clarke-Stewart 1987; Roer-Strier 1996; Scarr & Eisenberg 1993; Tauriainen 2000). Tutkimusaallot eivät ole ajallisesti toisiaan poissulkevia, vaan kuvastavat sitä, miten päivähoitoa koskeva tutkimus on painottunut eri aikakausina. Kunkin ajan tutkimus palvelee ja kuvastaa sen ajan yhteiskunnallisia ilmiöitä, poliittisia suuntauksia sekä ennen kaikkea varhaiskasvatuksen teorian ja tutkimuksen kehittymistä. Seuraavassa mukailen omassa väitöskirjassani (Parrila 2002) esittämäni jäsenystä päivähoidon neljästä eri tutkimusaallosta.

I-AALTO 1970-luvulla päivähoitotutkimusten painopistealueena oli selkeästi päivähoitoa ja kotihoitoa vertaileva tutkimus, joka oli ajankohtaista naisten lisääntyvän työssäkäynnin vuoksi. Keskeisenä tutkimusintressinä oli selvittää, onko päivähoidolla negatiivisia vaikutuksia lapsen kehitykseen. Tutkimuksissa ei huomioitu kotihoidon tai eri päivähoitomuotojen ja

-paikkojen laadullisia eroja ja niiden vaikutuksia lapsen kehitykseen, vaan pyrittiin tarkastelemaan yleisesti, mitä vaikutuksia kodin ulkopuolelle hoitoon siirtymisellä on lapsen kehitykselle. Bradley & Sansonin (1992) mukaan nämä tutkimukset toteutettiin ainakin Yhdysvalloissa useimmiten yliopistojen yhteydessä olevissa päiväkodeissa, jotka olivat yleisesti laadultaan korkeampitasoisia kuin keskiverto päiväkodit. Tässä valossa voidaankin karrikoiden väittää, että naisten siirtyminen kotoa työelämään oli niin voimakas työvoimapolitiittinen vaade, että se ”pakotti” myös tutkijoita omien tutkimusasetelmiensa kautta toteamaan, että päivähoito ei vahingoita lasta. Saman kaltaisiin tuloksiin päädyttiin myös suomalaisissa vaikutustutkimuksissa (esim. Ruoppila ja Korkiakangas 1975, Kiviluoto ja Parkkinen 1976).

II–AALTO 1980-luvulle tultaessa edellisen kaltaiset tutkimukset saivat osakseen kritiikkiä. Kritiikin kärki kohdistui ennen kaikkea siihen, ettei päivähoidon vaikutuksista voida esittää yleispäteviä johtopäätöksiä, mikäli tutkimuksissa ei huomioida eri päivähoitopaikkojen laadullisia eroja. Tämän kritiikin myötä laadun käsite pikkuhiljaa yleistyi varhaiskasvatuksessa ja tutkimusten painopiste siirtyi eri päivähoitopaikkojen ja -muotojen laadullisten erojen selvittämiseen ja toisaalta myös laatuun vaikuttavien eri tekijöiden identifioimiseen. Tuolloin tehtiin muun muassa useita tutkimuksia yksittäisten laatutekijöiden (esim. ryhmäkoon, aikuisen-lapsi suhdeluvun, ihmissuhteiden pysyvyyden jne.) vaikutuksista lapsen kehityksen eri osa-alueisiin. Tutkimuksellisesti tämänkaltaisen lähestymistapa on jatkunut 2000-luvulle asti erityisesti yhdysvaltalaisessa tutkimustraditiossa (esim. Ghadzvini & Readdick 1994; Howes & Hamilton 1992; Howes ym. 1994a ja 1994b).

Toisen aallon aikana yleistyi myös erilaisten päivähoidon laatua arvioivien mittareiden ja järjestelmien luominen. Yhdysvaltalainen varhaiskasvatusjärjestö NAEYC (National Association for the Education of Young Children) julkaisi vuonna 1984 päivähoidon akkreditointi(laatu)kriteerit, joiden katsottiin edustavan jonkinlaista varhaiskasvatustutkimuksen ja varhaiskasvatuksen asiantuntijoiden käsitysten kautta rakentuvaa yksimielisyyttä siitä, mitä on laadukas varhaiskasvatus (NAEYC 1984).

Tuolloin kehitellyistä laadunarviointimittareista ehkä keskeisimpänä voidaan pitää yhdysvaltalaisen varhaiskasvatuksen asiantuntijoiden Thelma Harmsin ja Richard M. Cliffordin Columbian yliopistossa vuonna 1980 kehrittelemää ECERS:iä (Early Childhood Environment Rating Scale), joka on levinnyt laajalti eri puolille maailmaa. ECERS on päiväkotiympäristön laatua arvioiva mittari, jota on käytetty runsaasti erilaisissa tutkimuksissa, joissa on selvitetty päiväkotiympäristön kokonaislaatua ja/tai eri tekijöiden yhteyksiä kokonaislaatuun.

III–AALTO Kolmannen tutkimusaallon alku sijoittuu 1980-luvun loppuun ja 1990-luvun alkuun. Tuolloin tutkimusintressi laajeni päivähoidon lyhyen aikavälin vaikutuksista pitempi-aikaisiin, lasten myöhempään elämään heijastuviin vaikutuksiin. Kolmannen tutkimusaallon aikana vahvistui myös näkemys siitä, että päivähoidon vaikutuksia ei voi tutkia irrallaan kotitaustasta. Toisin sanoen erot päivähoidon vaikutuksissa lasten kehitykseen voivat selittyä yhtä hyvin erilaisten päivähoitomuotojen ja -yksiköiden eroilla, kuin kotitaustoihin liittyvillä eroilla. Päivähoidon vaikutuksia tutkittaessa on tärkeää huomioida lasten kasvuympäristö kokonaisuudessaan.

IV–AALTO Nykyään päivähoidon laatuun liittyvässä tutkimuksessa on astuttu jälleen askel eteenpäin ja siirrytty niin sanotulle neljännelle aallolle (vrt. Tauriainen 2000), johon myös oma väitöskirjani (Parrila 2002) sijoittuu. Tämä niin sanottuun postmoderniin näkemykseen pohjautuva tutkimusaalto (mm. Dahlberg ym. 1999) korostaa laadun subjektiivista ja arvosidonnaista ulottuvuutta, jonka mukaan laatu merkityksellistyy eri tavalla eri ihmisille. Mielenkiinnon kohteeksi on noussut paitsi päivähoidon laatuun vaikuttavat eri tekijät, myös

päivähoidon eri toimijoiden subjektiiviset käsitykset ja kokemukset laadusta. Näihin näkökulmiin perustui myös Oulun yliopistossa vuosien 1997 – 2000 aikana meneillään ollut Laadun arviointi päivähoidossa -projekti, jossa oli mukana 22 kokeilukuntaa eri puolilta Suomea (Hujala ja Parrila-Haapakoski 1998). Projektin yhtenä keskeisenä tavoitteena oli jäsentää päivähoitoa laatua paitsi varhaiskasvatustutkimuksen ja teorian kautta, myös selvittämällä päivähoitoa eri toimijoiden käsityksiä laadusta (ks. Alila-Paunonen ja Rissanen 1998, Almusa, Halkola, Peltonen ja Perälä 1998, Leinonen, Lumme ja Salonen 1998, Laattala ja Raitala 1998).

Neljännän aallon myötä on vakiintunut myös näkemys siitä, että käsitys laadukkaasta päivähoitokontekstista ja päivähoitoa tavoitteista vaihtelee eri aikoina eri kulttuureissa ja päivähoitoa konteksteissa (vrt. myös Hujala ym. 1999; Pence & Moss 1994; Tauriainen 2000). Samoin käsitys siitä, miten päivähoitoa laatua voidaan tutkia ja määritellä.

3 Laadun tutkimisen paradigmat

Varhaiskasvatuksen laatua koskeva tutkimustoiminta ja laadun määrittely palautuvat aina viime kädessä siihen, minkälainen on tutkijoiden tieteenfilosofinen perusta, toisin sanoen käsitys tiedosta, tieteen mahdollisuuksista ja niin edelleen. Varhaiskasvatuksen laadututkimuksista suurin osa on toteutettu Yhdysvalloissa, mikä kuvastaa osaltaan sen valta-asemaa myös varhaiskasvatuksen laadun tutkimusparadigmojen suuntaamisessa.

Objektiivinen laadun paradigma

Yhdysvalloissa toteutetut laadututkimukset perustuvat lähes poikkeuksetta niin sanottuun objektiiviseen laadun paradigmaan, jonka keskeisenä lähtökohtana on näkemys laadusta ajasta ja kontekstista irrallisena, objektiivisesti havaittavana kokonaisuutena, joka voidaan ottaa haltuun tieteen keinoin. Tämänkaltaisen laatuajattelun keskeisenä lähtökohtana on käsitys siitä, että varhaiskasvatuksen asiantuntijat voivat tutkimuksiin perustuen rakentaa virallisen, objektiivisen laadutotuuden, johon varhaiskasvatuksen laadun määrittäminen ja arviointi voidaan yleismaailmallisesti perustaa. Objektiivinen paradigma on painottunut varhaiskasvatuksessa erityisesti toisen tutkimusaallon aikana 1980-luvulla, jolloin amerikkalaisten kehityspsykologian tutkijoiden piirissä vallitsi voimakas usko siihen, että varhaiskasvatuksen laatu voidaan ”ottaa haltuun” asiantuntijoiden määrittämänä kokonaisuutena.

Mossin ym. (2000) mukaan kyseisen kaltainen laadun tutkimusparadigma on levinnyt laajalti eri puolille maailmaa ja ohjannut voimakkaasti varhaiskasvatussektorilla käytävää laadun keskustelua aina tähän päivään saakka. Objektiiviseen lähestymistapaan ovat pohjautuneet myös useimmat viime vuosikymmeninä kehitellyt laadunarviointimenetelmät ja tutkimushankkeet koskien sekä päiväkodeissa että perhepäiväkodeissa toteutettavaa varhaiskasvatusta (esim. Abbot-Shim & Sibley 1987a; Abbot-Shim & Sibley 1987b; Harms & Clifford 1980; Harms & Clifford 1989; Harms ym. 1990; NAEYC 1984, 1991). Objektiivinen lähestymistapa on voimakkaasti asiantuntijakeskeinen, eikä lasten, vanhempien ja henkilöstön subjektiivisia näkemyksiä huomioida laadun määrittämisessä.

Moss ym. (2000) ovat analysoineet asiantuntijapohjaista, objektiivisuuteen perustuvaa varhaiskasvatuksen laadun näkökulmaa sosiologian näkökulmasta ja yhdistävät sen lähtökohdiltaan

modernismiin. Modernismin, samoin kuin kasvatustieteissä positivismiin, perusajatuksiin kuuluu käsitys siitä, että maailma ja siihen liittyvät eri ilmiöt voidaan ottaa haltuun tieteen keinoin. Tiede nähdään arvovapaana, objektiivisen ja universaalien tiedon tuottajana, jonka kautta maailmaan luodaan järjestystä ja säännönmukaisuutta. Varhaiskasvatuksen laadun näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että varhaiskasvatuksen asiantuntijoiden määrittämät laatu-kriteerit ja laadunarviointimittarit nähdään ekologisesti valideina, käytetäänpä niitä missä päin maailmaa tahansa. Kulttuurisella kontekstilla, subjektiivisilla näkemyksillä ja arvojen erilaisuudella ei ole painoarvoa asiantuntijoiden määrittämän tieteellisen totuuden edessä. Modernismiin perustuvasta laatuajattelusta käytetään myös nimitystä eksklusiivinen (exclusive) laadun paradigma (Pence & Moss 1994; Dahlberg ym. 1999; Hujala ym. 1999; Tauriainen 2000), jolla viitataan asiantuntijoiden valta-asemaan laadun määrittelyssä. Asiantuntijoiden laatimat laadunmääritteet sulkevat pois muiden osapuolten subjektiiviset näkemykset.

Subjektiivinen laadun paradigma

Viime vuosina objektivismiin pohjautuva laadun lähestymistapa on saanut osakseen paradigmallista kritiikkiä erityisesti eurooppalaisten varhaiskasvatustutkijoiden piirissä. Heidän mukaansa laatua tulisi tarkastella aina arvovälitteisenä, subjektiivisena ja dynaamisena käsitteenä, joka saa erilaisen merkityksen riippuen sekä ajasta että paikasta (esim. Dahlberg ym. 1999; Pence & Moss 1994; Moss ym. 2000). Ajattelutavan tieteenfilosofiset kytkökset löytyvät aristotelisesta tieteentraditiosta ja rationalismista, jonka mukaan ilmiöitä voidaan ymmärtää vain suhteessa aikaan ja kontekstiin. Tieto ei ole objektiivista havaittavaa, vaan subjektiivista, jokaisen ihmisen oman ajattelun ja ymmärryksen kautta rakentuvaa. Tämän näkökulman myötä on kyseenalaistettu asiantuntijoiden laatimat, objektiivisena ja staattisena pidettävät laatu-kriteerit ja korostettu tutkimuksellisen otteen siirtämistä kohti prosessipainotteista, arvot ja kontekstin tunnustavaa, dynaamista laadun määrittelyä. Laadun määrittelyssä on Mossin (1996) mukaan keskeistä tehdä näkyväksi se, kuka laatua määrittää, missä kontekstissa ja miten. Laadun määrittämiseen tulisi saada osallistua kaikkien niiden henkilöiden, joita laatu koskettaa.

Asiantuntijapohjaisen, objektiivisen laadun määrittelyn kyseenalaistaminen kytkeytyy sosiologisilta lähtökohdiltaan postmodernismiin (Dahlberg ym. 1999) ja kasvatustieteen näkökulmasta konstruktivismiin (Hatch 1995). Postmodernismissa ja konstruktivismissa korostuu ilmiöiden ja käsitysten moninaisuus, satunnaisuus, paikallisuus, ajallisuus ja arvosi-donnaisuus. Tieteen keinoin ei voida luoda yleispäteviä, universaaleja totuuksia, sillä jokainen totuus rakentuu tiettyinä aikana, tietyssä paikassa, saaden monia subjektiivisia merkityksiä. Mikäli maailmassa on järjestystä ja säännönmukaisuutta, se on paikallista ja väliaikaista. (Dahlberg ym. 1999.)

Intersubjektiivinen laadun paradigma

Vaikka osa laatututkijoista pitääkin laadun subjektiivisen ja objektiivisen ulottuvuuden erottamisesta ehkä tärkeimpänä rajanvetona laadun määrittelyssä, nämä eivät välttämättä ole toisistaan poissulkevia. Laadun subjektiivisuus ja objektiivisuus voidaan hahmottaa myös laadun eri ulottuvuuksiksi, jotka molemmat ovat merkityksellisiä laadun jäsentämisessä (vrt. Wangmann 1995). Laadulla voidaan katsoa olevan aina sekä subjektiivinen että tiettyyn aikaan, paikkaan ja kulttuuriin kytkeytyvä intersubjektiivinen merkitysrakenteensa, jotka ovat toisistaan riippu-

vaisia. Omassa väitöskirjassani (Parrila 2002) olen käyttänyt tämänkaltaisesta laadun lähestymistavasta nimitystä intersubjektiivinen laadun paradigma. Käsité kytkeytyy tiiviisti tutkimukseni lähtökohtaoletuksiin, jonka perustana on käsitys ihmisestä kielellisenä, sosiaalisena ja kulttuurisena olentona, joka rakentaa käsitystään maailmasta sosiaalisessa vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa (vrt. Berger ja Luckmann 1995, James ym. 1998, Schwandt 1994).

Laadun näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kullakin yksilöllä on oma subjektiivinen käsityksensä päivähoiton laadusta, nämä käsitykset ovat aina sidoksissa siihen sosiaaliseen arvomaailmaan, yhteisiin merkityksiin ja rakenteisiin, joita sosiaalinen todellisuutemme pitää sisällään. Siljander (1995) käyttää yksilön toiminnan taustalla vaikuttavista tiedostetuista merkitysrakenteista nimitystä tunnetut interaktiosäännöt, joita ovat esimerkiksi erilaiset toimintaamme ohjaavat tavat, roolit ja normit. Päivähoitossa tunnettuina interaktiosääntöinä, jotka vaikuttavat siihen, miten merkityksellistämme päivähoiton laatua, voidaan pitää esimerkiksi päivähoitolakia ja -asetusta. Niihin on kirjattu omaan yhteiskuntaamme sisältyviä yhteisiä arvoja, tavoitteita ja vaatimuksia koskien sitä, minkälaista päivähoiton tulee olla olakseen laadukasta. Päivähoitolaki ja -asetus sekä uudemmat päivähoiton toteuttamista ohjaavat asiakirjat, kuten Varhaiskasvatuksen linjaukset (2002), Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet (2000) sekä parhaillaan tekeillä oleva Varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteet kuvastavat omalta osaltaan suomalaisen kulttuuriin ja sen historialliseen muotoutumiseen kytkeytyviä arvoja ja käsityksiä koskien lapsuutta, vanhemmuutta, kasvatusta, päivähoiton merkitystä ja niin edelleen (vrt. Moss ym. 2000).

Suomalaista päivähoitoa ohjaavien asiakirjojen sisältö heijastelee myös laajemmin varhaiskasvatustutkimuksen ja teorian kehittymistä sekä varhaiskasvatukseen liittyvien arvostusten muutosta. Toiminta, jota pidettiin laadukkaana 1970-luvulla, saattaa näyttäytyä tämän päivän tietämyksen valossa nimenomaan heikkona laatuna. Näkemyksemme siitä, minkälaista on hyvä, toisin sanoen laadukas varhaiskasvatus, on aina kytköksissä niihin teoreettisiin lähtökohtiin, joiden kautta varhaiskasvatusta tarkastelemme, sekä erilaisiin ”pedagogisiin virtauksiin”, joita varhaiskasvatuksen saralla kulloinkin liikkuu.

4 Varhaiskasvatuksen laatutekijät

Vaikka varhaiskasvatuksen laatu käsitteellistetään subjektiivisen paradigman mukaisesti muuttuvana ja moninaisena, sen tietyistä peruselementeistä ollaan suhteellisen yksimielisiä (esim. Cryer ym. 2002). Varhaiskasvatuksen laadun ydin muodostuu kasvatusprosessista (process factors), jonka toteutumisesta säätelevät tietyt reunaehdot (structural factors). Nämä yhdessä vaikuttavat siihen, mitä vaikutuksia (outcomes) päivähoitolla on lapsen ja perheeseen tai lapsella ja perheellä päivähoiton laatuun. Cryer ym. (2002) korostavat, että ainakin teollistuneissa länsimaissa varhaiskasvatuksen asiantuntijoiden näkemykset laadukkaasta varhaiskasvatuksesta eroavat suhteellisen vähän toisistaan.

Suomessa ensimmäisen kattavan jäsenyyksen päivähoiton laadusta on esittänyt Hujala-Huttunen vuonna 1995. Jäsenyys perustuu niihin tekijöihin, jotka varhaiskasvatuksen tutkijat ovat eri tutkimuksissa nostaneet merkityksellisiksi päivähoiton laadun näkökulmasta. Hujala-Huttunen (1995) mukaan päivähoiton laatua tarkasteltaessa voidaan erottaa neljä, näkökulmistaan erilaista laatutekijää:

Päivähoidon laatua säätelevät *puitetekijät*, jotka ovat reunaehdoja laadukkaan päivähoidon toteuttamisessa.

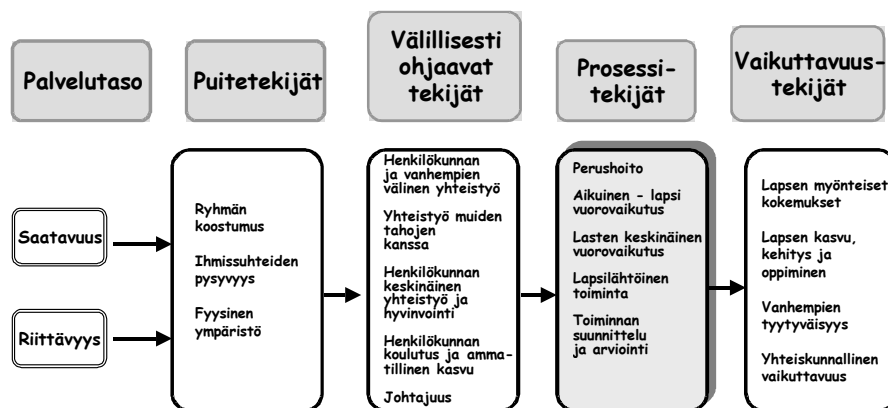
Toiminnallisesti laatua säätelevät *välilliset tekijät*,

kasvatusprosessiin liittyvät tekijät, sekä

tuotoksen taso, ts. *vaikutukselliset tekijät*.

Laatutekijöiden oletetaan olevan toisistaan riippuvia siten, että laadukkaiden vaikutusten edellytyksenä on laadukas prosessi, joka ohjautuu välillisesti vaikuttavista tekijöistä ja on viime kädessä enemmän tai vähemmän puitetekijöiden säätelemä (Hujala ym. 1999, 79). Päivähoidon laatua voidaan tarkastella sekä kunkin tekijän osalta erikseen että kaikkien eri tekijöiden muodostamana kokonaisuutena.

Kyseistä jäsennystä voidaan pitää suhteellisen vakiintuneena suomalaisen päivähoidon laatuun liittyvissä tutkimuksissa ja asiakirjoissa (esim. Hujala-Huttunen 1995; Hujala ym. 1998; Hujala ym. 1999; Tauriainen 2000; Varhaiskasvatustyöryhmän muistio 1999). Mallin tarkempi sisältö on kuitenkin muuttunut ja kehittynyt varhaiskasvatuksen tutkimuksen ja teorian myötä. Laadunarviointi päivähoidossa -projektin aikana mallin sisällöllinen rakenne muotoutui seuraavan kaltaiseksi.

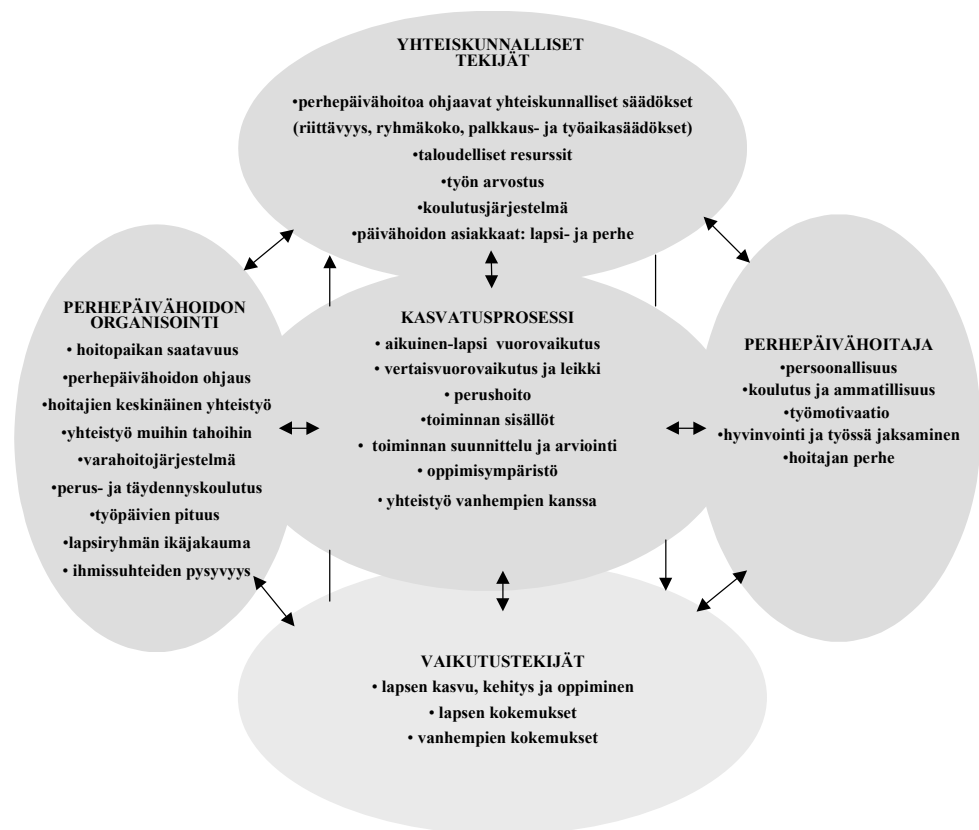


Kuva 1. Päivähoidon laadunarviointimalli (Hujala ym. 1999, 80)

Malliin sisällytetyt laatutekijät kuvaavat niitä tekijöitä, jotka varhaiskasvatustutkimus on nostanut keskeisiksi päivähoidon laadun näkökulmasta yleisesti. Toisin sanoen merkitykselliseksi sekä päiväkodeissa että perhepäiväkodeissa.

Omassa väitöskirjassani arvioin mallin sovellusarvoa perhepäivähoidon näkökulmasta ja pyrin nostamaan esiin niitä tekijöitä, jotka ovat keskeisiä nimenomaan perhepäivähoidon laadussa. Tutkimukseni yhtenä keskeisenä tavoitteena oli luoda perhepäivähoidon laadun jäsentämisen ja arvioinnin perustaksi malli, jossa yhdistyy sekä perhepäivähoitohenkilöstön, lasten vanhempien että varhaiskasvatustutkimuksen näkökulma.

Kuva 2. Perhepäivähoidon laadun teoreettinen jäsenitys (Parrila 2002, 167)



Malli kuvastaa kokonaisuudessaan niitä tekijöitä, jotka väitöstutkimuksessani nousivat keskeisiksi perhepäivähoidon laadun ja sen kehittämisen kannalta. Tekijät on jaoteltu viiteen eri tekijäluokkaan ja nimetty seuraavasti: 1) *yhteiskunnalliset tekijät*, 2) *perhepäivähoidon organisointiin* liittyvät tekijät, 3) *kasvatusprosessiin* liittyvät tekijät, 4) *perhepäivähoitajaan* kytkeytyvät tekijät sekä 5) *perhepäivähoidon vaikutustekijät*. Eri tekijöiden sijoittelu mallin eri tasoille on osittain sopimuksenvaraista, koska saman tekijän vaikutusulottuvuudet ilmenevät useammalla eri tasolla. Tekijäluokkien välille sijoitetut molempiin suuntiin kulkevat nuolet kuvastavat eri tekijöiden välisiä vaikutussuhteita ja laadun kokonaisvaltaisuutta. Vaikka yhteiskunnalliset, perhepäivähoidon organisointiin ja perhepäivähoitajaan kytkeytyvät laatutekijät voidaan hahmottaa periaatteessa laadukkaan kasvatusprosessin ja sen vaikutusten edellytyksiksi, myös kasvatusprosessin toimivuudella ja perhepäivähoidon vaikutuksilla on yhteytensä edellytystekijöihin.

Perhepäivähoidon laatuun, samoin kuin päivähoidon laatuun yleisestikin, voidaan tulkita sisältyvän tiettyjä kaaosteoriaan kytkeytyviä piirteitä, kuten systeemisyyden ja epälineaarisuus (vrt. Buell ja Cassidy 2001). Perhepäivähoidon laadun systeemisyydellä viitataan siihen, että *perhepäivähoidon laatuun liittyvät eri tekijät ovat tiukasti kytköksissä toisiinsa*. Näin ollen yhden tekijän tasolla tapahtuvat muutokset heijastuvat osaltaan koko systeemin toimintaan. Epälineaarisuus merkitsee puolestaan sitä, että *perhepäivähoidon laadun suhteen ei voida rakentaa selkeää kaavaa siitä, mihin tekijään vaikuttamalla saadaan aikaan haluttuja muutoksia*. Perhepäivähoidon laatua ei voida ottaa haltuun tai kontrolloida pelkästään yksittäisten tekijöidensä kautta, koska vaikutukset syntyvät aina monen eri tekijän summana.

5 Lopuksi

Edellä kuvatuissa laadun teoreettisissa jäsennyksissä kuvataan ainoastaan sitä, MITKÄ eri tekijät ovat keskeisiä päivähoidon laatuun vaikuttavia tekijöitä, mutta ei oteta kantaa siihen, MITEN päivähoidon tulisi eri toimijoiden mielestä toteutua, jotta päästäisiin mahdollisimman laadukkaaseen lopputulokseen. Toisaalta mallit eivät kerro mitään myöskään siitä, onko tietyillä tekijöillä enemmän painoarvoa kuin toisilla.

Viime kädessä päivähoidon laatu toteutuu ja saa määrityksensä aina arjen käytännöissä. Kukin toimija voi määritellä tietyn päivähoitopaikan tai päivähoidon organisaationa laadukkaaksi tai vähemmän laadukkaaksi – hyväksi tai huonoksi – riippuen siitä, kuinka moni eri tekijöistä saa positiivisen arvolatauksen. Toisaalta kukin arvioitsija voi eritellä, minkä tekijän kohdalla päivähoidon voidaan katsoa olevan laadukas ja minkä tekijän kohdalla ei. Jokaisella arvioitsijalla on oma näkemyksensä siitä, mitkä malleihin sisällytetyistä tekijöistä ovat kaikkein keskeisimpiä tarkasteltaessa laatua lapsen, vanhempien, henkilöstön, yhteiskunnan tai muun sellaisen näkökulmista.

Jokainen päivähoidon toimija käsitteellistää päivähoitoa ja sen laatua omien arvojensa, ymmärryksensä ja hallitsemiensa käsitteiden kautta. Kun opimme uusia käsitteitä, näemme tarkastelemamme kohteen aina uudella tavalla. Toisaalta jo oppimamme käsite voi saada uusia merkityksiä, kun sitä tarkastellaan eri näkökulmista. Sen tähden on tärkeää, että päivähoidon laadun määrittely ja kehittäminen tapahtuu avoimessa ja tasa-arvoisessa dialogissa päivähoidon henkilöstön, lasten ja vanhempien kanssa.

LÄHTEET

- Abbot-Shimm, M. & Sibley, A. 1987a. Assessment profile for early childhood programs: Pre-school, Infant and school age. Atlanta: Quality Assist.
- Abbot-Shimm, M. & Sibley, A. 1987b. Assessment profile for family day care. Atlanta: Quality Assist.

- Alila-Paunonen, K. & Rissanen, S. 1998. Hallinnon ja päättäjien näkökulma päivähoidon laatuun. Teoksessa: E. Hujala & S. Parrila-Haapakoski (toim.) Näkökulmia laadunarviointiin varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Almusa, L., Halkola, A., Peltonen, T. & Perälä, K. 1998. Päivähoidon laatutekijät henkilöstön näkökulmasta. Teoksessa: E. Hujala & S. Parrila-Haapakoski (toim.) Näkökulmia laadunarviointiin varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Berger, P.L. & Luckmann, T. 1995. Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Tiedon sosiologinen tutkielma. (toinen painos). Helsinki. Kirjapaino-Oy Like.
- Bradley, B. & Sanson, A. 1992. Promoting Quality in Infant Day Care via Research: Conflicting Lessons from The Day Care Controversy? Australian Journal of Early Childhood. Vol. 17. No: 4, ss. 3-10.
- Buell, M.J. & Cassidy, D.J. 2001. The Complex and Dynamic Nature of Quality in Early Care and Educational Programs: A Case for Chaos. Journal of Research in Childhood Education. Vol. 15, No: 2, ss. 209-219.
- Cryer, D., Wolfgang, T. & Wessels, H. 2002. Parent's perceptions of their children's child care: a cross-national comparison. Early Childhood Research Quarterly, 17, ss. 259-277.
- Clarke-Stewart, K.A. 1987. In search of consistencies in child care research. Teoksessa: D.A. Phillips (toim.) Quality in child care: What does research tell us? Washington, DC. NAEYC.
- Dahlberg, G., Moss, P. & Pence, A. 1999. Beyond quality in early childhood education and care. Postmodern perspectives. Lontoo: Falmer Press.
- Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2000. Opetushallitus 2000. Helsinki. Yliopistopaino.
- Ghazvini, A.S. & Readdick, C.A. 1994. Parent-Caregiver Communication and Quality of Care in Diverse Child Care Settings. Early Childhood Research Quarterly, 9, ss. 207-222.
- Harms, T. & Clifford, R.M. 1980. The early childhood environment rating scale. New York: Teachers College Press.
- Harms, T. & Clifford, R.M. 1989. Family day care rating scale. New York: Teachers College Press.
- Harms, T. & Cryer, D. & Clifford, R.M. 1990. Infant/toddler environment rating scale. New York: Teachers College Press.
- Hatch, J.A. 1995. Studing childhood as a cultural invention: a rationale and framework. Teoksessa: J.A. Hatch (toim.) Qualitative research in early childhood settings. London: Praeger.
- Howes, C. & Hamilton, C.E. 1992. Children's Relationships with Caregivers: Mothers and Child Care Teachers. Child Development. Vol 63. No: 2, ss. 859-866.

- Howes, C., Hamilton, C.E. & Matheson, C.C. 1994a. Children's Relationship with Peers: Differential Associations with Aspects of the Teacher – Child Relationship. *Child Development*. Vol 65. No: 1, ss. 253-263.
- Howes, C., Hamilton, C.E. & Matheson, C.C. 1994b. Maternal, Teacher, and Child Care History Correlates of Children's Relationships with Peers. *Child Development*. Vol 65. No: 1, ss. 264-273.
- Hujala, E. & Parrila-Haapakoski, S. 1998. Laadun arviointi päivähoidossa -projektin esittely. Teoksessa: E. Hujala & S. Parrila-Haapakoski (toim.) Näkökulmia laadunarviointiin varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Hujala, E., Parrila, S., Lindberg, P., Nivala, V., Tauriainen L. & Vartiainen, P. 1999. Laadunhallinta varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Hujala, E. & Puroila, A-M. & Parrila-Haapakoski, S. & Nivala, V. 1998. Päivähoidosta varhaiskasvatukseen. Jyväskylä: Varhaiskasvatus 90 Oy.
- Hujala-Huttunen, E. 1995. Varhaiskasvatuksen laadunarviointi. Teoksessa: E. Hujala-Huttunen & E. Estola (toim). Näkökulmia varhaiskasvatukseen. Oulun lastentarhanopettajaopiston julkaisuja.
- James, A., Jenks, C. & Prout, A. 1998. *Theorizing childhood*. Cambridge: Polity Press.
- Kiviluoto, H. & Parkkinen, T. 1976. Varhaislapsuuden erilaisten hoitoympäristöjen vaikutus lapsen kehitykseen. Turun yliopisto. Psykologian laitoksen julkaisuja 21.
- Laattala, P. & Raitala, M. 1998. TILAA LEIKKIÄ! Lasten ajatuksia päivähoidosta. Teoksessa: E. Hujala & S. Parrila-Haapakoski (toim.) Näkökulmia laadunarviointiin varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Leinonen, T., Lumme, S. & Salonen, K. 1998. Vanhemmat päivähoidon laadun arvioitsijoina. Teoksessa: E. Hujala & S. Parrila-Haapakoski (toim.) Näkökulmia laadunarviointiin varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Moss, P. 1996. Defining Objectives in Early Childhood Services. *European Early Childhood Education Research Journal*. Vol. 4, No: 1, 17-31.
- Moss, P., Dahlber, G. & Pence, A. 2000. Getting beyond the problem with quality. *European Early Childhood Education Research Journal*. Vol. 8. No: 2., ss. 103-115.
- National Association for the Education of Young Children. 1984. Accreditation criteria and procedures. Washington, DC: NAEYC.
- National Association for the Education of Young Children. 1991. Accreditation criteria and procedures. (uudistettu painos). Washington, DC: NAEYC.
- Niiranen, P. 1987. Mikä on laatua lasten päivähoidossa? Tutkimustietoa päivähoidon laatutekijöistä. Sosiaalhallituksen julkaisuja 17.
- Parrila, S. Perhepäivähoito osana suomalaista päivähoitojärjestelmää. Näkökulmia perhepäivähoidon laatuun ja sen kehittämiseen. *Acta Universitatis Ouluensis E* 59.

- Pence, A. & Moss, P. 1994. Towards an Inclusionary Approach in Defining Quality. Teoksessa: Moss, P. & Pence, A. Valuing Quality in Early Childhood Services. Lontoo: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Roer-Strier, D. 1996. Ecological Study of Child Care Quality: A Call for Attention to the Cultural Context. *European Early Childhood Research Journal*. Vol. 4. No: 2, ss. 77-88.
- Ruoppila, I. & Korkiakangas, M. 1975. Esikoulun, lastentarhan ja kodin vaikutus lapsen kehitykseen II. Vaikutuksia koskevat tulokset. Jyväskylän yliopisto. Psykologian laitoksen julkaisuja 173.
- Scarr, S. & Eisenberg, M. 1993. Child Care Research: Issues, Perspectives, and Results. *Annual Rev. Psychology*, 44, ss. 613-644.
- Schwandt, T. A. 1994. Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry. Teoksessa: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (toim.) *Handbook of qualitative research*. Lontoo: SAGE Publications.
- Siljander, P. 1995. Teksti ja todellisuus – laadullisten aineistojen tulkinnan edellytyksistä. Teoksessa: J. Eskola, J. Mäkelä & J. Suoranta (toim.) *Ihmistieteiden 1990-luvun metodologialla etsimässä. Keskustelua kasvatusta ja sosiaalitieteiden 1990-luvun metodologiasta*. Lapin yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja C 8. Rovaniemi: Lapin yliopiston monistuskeskus.
- Tauriainen, L. 2000. Kohti yhteistä laatua. Henkilökunnan, vanhempien ja lasten laatukäsitykset päiväkodin integroidussa erityisryhmässä. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 165.
- Varhaiskasvatuksen linjaukset 2002. Valtioneuvoston päätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista 28.02.2002.
- Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. 1999. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1999:4.
- Wangmann, J. 1995. Towards integration and quality assurance in children's services. AIFS early childhood study. N:o 6. Melbourne: Australian Institute on Family Studies.

7 VARHAISKASVATUKSEN LAATU JA SEN KEHITTÄMINEN – yhteistä työtä ja jaettuja merkityksiä

Professori Anna Raija Nummenmaa, Tampereen yliopisto

Laadunarvioinnilla on nähty olevan kaksi keskeistä päätavoitetta: toiminnan säätely ja toiminnan kehittäminen. Toiminnan säätely tapahtuu yleensä hallinnollisesti, ylemmän tahon eksklusiivisesti määrittelemien laatukäsitysten pohjalta. Kehittämiseen tähtäävän laatutyön tavoitteena on puolestaan toiminnasta oppiminen, tavoitteita ja menettelyjä kehitetään yhdessä yleensä laajan sidosryhmän kanssa (ks. Tauriainen 2000). Pyrin artikkelissani avaamaan ja problematisoimaan näitä kahta näkökulmaa – laatua ja sen arviointia erilaisina puhetapoina ja merkityksenantoa laadun kehittämisen puhetapana.

LAATU ERILAISINA PUHETAPOINA

Laatu on käsitteenä jatkuvasti muuttuva ja muotoutuu siinä yhteiskunnallisessa ja sosiaalisessa kontekstissa, jossa sitä tarkastellaan. Laadulle ei ole olemassa yhtä määritelmää, vaan monenlaisia mahdollisia määritelmiä ja kriteereitä. Nämä puolestaan ovat yhteydessä kohteeseensa sekä siihen, millaisia asioita pidetään tärkeinä ja mihin toiminnalla pyritään (Woodhead 1996; 16.)

Käsitteet laadun kontrollista ja varmistamisesta ovat peräisin jo 1920-luvulta. Erityisen näkyväksi puheen muodoksi laatu tuli kuitenkin vasta 1980-luvulla talouselämän ja julkisten palvelujen arvioinnin yhteydessä (Mäntysaari 1997.) Suomessa keskustelu varhaiskasvatuksen ja varhaiskasvatuspalvelujen/päivähoidon laatuun liittyvistä kysymyksistä alkoi voimistua yhteiskunnallisesti järjestettyjen päivähoitopalvelujen yleistyttyä (mm. subjektiivinen päivähoito-oikeus).

Kehityopsykologialla vahva ote varhaiskasvatuksen laatuun

Kehityopsykologialla on tieteenalana ollut hallitseva asema varhaiskasvatuksen laadun viitekehyksenä. Varhaiskasvatuksen kehittäminen on perustunut pitkään pääosin kehityopsykologiseen tietoon. Kehityopsykologinen lähestymistapa on tarjonnut myös ”jonkinlaisen objektiivisen totuuden” – suuren tarinan – kehitysprosesseista sekä niihin vaikuttavista tekijöistä. Se on myös luonut suuren määrän erilaisia kehityksen arviointimetodeja ja kehitystä tukevia hyviä käytäntöjä (Dahlgren, Moss & Pence 1999, 99-102.)

Varhaiskasvatuksen ja päivähoidon laatuun liittyvän keskustelun ja tutkimuksen keskiössä on eri aikoina ollut kuitenkin erilaisia asioita. Erilaisia kysymyksiä ja vastauksia siihen, mikä on laadukasta varhaiskasvatusta. Laatu on osaltaan yhteiskunnallisesti ja tutkimuksellisesti tulkittua ja tuotetta puhetta, joka heijastelee kunkin aikakauden tilaa ja varhaiskasvatuksen tutkimuksen painopisteitä – tutkimusaaltoja (Dahlberg, Moss & Pence 1999, 1-3.)

Tutkimuksen *ensimmäisessä aallossa* 1970-luvulla tutkimuskysymykset keskittyivät ensisijaisesti äidin työssäkäynnin vaikutuksiin lapsen kehitykseen ja edelleen tätä kautta päivähoidon vaikutuksiin lapsen kehitysehtoihin. Kysymyksenasettelussa ei oltu kiinnostuneita erityisesti laatuun liittyvistä asioista, vaan yleisemmin siitä miten hoito kodin ulkopuolella vaikuttaa.

Päivähoidon niin sanotun *toisen aallon* tutkimuksessa (ajoittuu 1970 – 1980-luvuille) kysymyksenasettelu kohdennettiin päivähoidon ja erityisesti erilaisten päivähoitomuotojen vaikutukseen lapsen kehitykseen. Suomessakin päivähoitolain voimaantulon myötä tehtiin runsaasti erityisesti institutionaaliseen päivähoitoon ja sen vaikutuksiin liittyvää tutkimusta (esim. Hämäläinen 1976; Lyytinen, 1976; Nummenmaa 1978). Laadun kysymyksiä ja myös erilaisuuden näkökulmaa tehtiin näkyväksi sekä kontekstin että perheiden ja lasten näkökulmasta.

Päivähoitotutkimuksen *kolmas aalto* ajoittuu 1980 – 1990-luvulle. Tuolloin tutkimuksen kysymyksenasetteluissa nostettiin selkeämmin esiin varhaislapsuuden erilaisten kasvu- ja kehitysympäristöjen pitkäaikaisvaikutusten tutkiminen. Tutkimuksessa keskityttiin lapsen kehitystä ja kasvatusta sääteleviin erilaisiin ja eritasoisin vaikutustekijöihin. Erityisen vahvasti varhaiskasvatuksen tutkimuksen suuntautumiseen vaikutti Bronfenbrennerin (1979) ekologinen sosialisatioteoria.

1990-luvun loppupuolella siirryttiin Suomessakin varsinaisesti niin sanottuun laadun aikakauteen (ks. Alila-Paunonen 2002; Hujala et al. 1999; Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa 2003; Parrila 2002; Tauriainen 2000). Laadusta itsestään on tullut tutkimuksen, arvioinnin ja kehittämisen kohde. Tämän niin sanotun *neljännen aallon* aikana kysymys päivähoidon laadusta on siirtynyt varhaiskasvatuksen vaikutusten tai kehitysehtojen (tuotteen) tutkimisesta asiakkaiden subjektiivisten kokemusten ja käsitysten tutkimukseen (Parrila 2002). Laatu näyttää käyttäjälleen eri tavoin: ”Kauneus on katsojan silmissä ja laatu käyttäjän kokemuksissa” (Pence & Moss 1994, 172.)

Erilaisia laadun arviointikriteereitä

Kun laatukysymykset alkoivat selkeästi näkyä osana varhaiskasvatustoiminnan kenttää, laadun näkökulmaa on käytännössä sovellettu monella eri tavoin. Laadun arviointiin on käytetty tutkimusten tuottamaa tietoa, on rakennettu erilaisia laatustandardeja sekä julkistettu ohjeita hyvistä käytännöistä (esim. Bredenkamp & Copple 1997 'Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood Programs'). Nämä kaikki ovat tavalla tai toisella sitoutuneet erilaisten kriteerien soveltamiseen varhaiskasvatusinstituutioihin. Dahlberg, Moss & Pence (1999, 97-99) luokittelevat nämä kriteerit kolmeen pääryhmään: a) rakenteet, b) prosessit ja c) tulokset.

Rakenteelliset kriteerit (joista joskus käytetään myös nimikettä INPUT) viittaavat resursseihin ja erilaisiin varhaiskasvatusinstituutiota kuvaaviin ulottuvuuksiin kuten ryhmäkokoo, henkilökunnan koulutus, aikuinen-lapsi suhdeluku tai opetussuunnitelman olemassaolo ja sen sisältö. *Prosessikriteerit* kohdistuvat siihen, mitä varhaiskasvatusinstituutiossa tapahtuu: esimerkiksi lasten toiminnot ja aktiviteetit, henkilökunnan toiminta tai lasten ja aikuisten välinen vuorovaikutus. Tähän kategoriaan on myös liitetty esimerkiksi päiväkodin ja vanhempien välinen yhteistyö. *Tuloskriteerit* on tavallisesti määritelty esimerkiksi joinakin haluttuina tai toivottuina kehityspiirteinä kuten esimerkiksi lasten myönteiset kokemukset, lapsen kasvu, kehitys ja oppiminen, vanhempien tyytyväisyys varhaiskasvatuspalveluihin ja yhteiskunnallinen vaikutavuus (ks. esim. Hujala ym. 1999 Laadunhallinta varhaiskasvatuksessa).

Objektiivinen, subjektiivinen ja intersubjektiivinen laatu

Erilaiset laadun lähestymistavat perustuvat erilaisiin olettamuksiin kohteesta ja johtavat näin myös erilaisiin laadun arviointimenetelmiin. Karkeasti laadun arviointimenetelmät voidaan jakaa kahteen kategoriaan – objektiiviseen ja subjektiiviseen lähestymistapaan (ks. Parrila 2002).

Objektiivinen lähestymistapa laadunarviointiin lähtee siitä olettamuksesta, että laatu on jotakin, josta voidaan tehdä havaintoja. Jos jotain on olemassa, sitä voidaan myös mitata. Edelleen ajatellaan, että laatu voidaan kuvata ja koostaa tyhjentävästi eri osatekijöistä muodostettavana kokonaisuutena. Objektiivinen lähestymistapa varhaiskasvatuksen laatuun oli vallitseva lähestymistapa 1980-luvulla. Erityisesti angloamerikkalainen tutkimustraditio eli vahvassa uskossa siihen, että tutkijat voivat määritellä hyvän laadun edellytykset ja kriteerit. Koska kehityopsykologialla tieteenalana oli varsin hallitseva asema varhaiskasvatuksen alueella, ei ole ihme että varhaiskasvatuksen laatua on pitkään tarkasteltu niin sanotuista objektiivisista lähtökohdista käsin. Kehityopsykologisen tiedon kautta ajateltiin tavoitettavan objektiivista laatua. Kehityopsykologia on myös tarjonnut työkaluja varhaiskasvatusinstituutioiden laadun arviointiin. Sen asema on ollut vahva, koska muut tieteenalat eivät ole olleet kiinnostuneita varhaiskasvatuksesta (Dahlberg, Moss & Pence 1999; Nummenmaa 2001; Parrila 2002.)

Objektiivinen, kontekstiton lähestymistapa varhaiskasvatuksen laatuun alkoi saada osakseen voimakasta kritiikkiä erityisesti eurooppalaisen varhaiskasvatuksen piirissä. Kysyttiin, voidaanko laatua arvioida ja kehittää irrottamalla se niistä konteksteista, joissa varhaiskasvatus toiminta tapahtuu. Mutta mistä kontekstissa on kysymys? Konteksti on kulttuurisesti ja historiallisesti sijoitettu aika ja paikka, erityinen tässä ja nyt. Mutta konteksti ei ole vain tässä ja nyt, vaan kontekstit ovat suhteessa toisiinsa. Ne muovaavat ihmisiä ja ihmiset, resurssit, välineet ja aikomukset ja ideat muovaavat niitä. Kontekstit ovat joustavia ja dynaamisia – jatkuvasti sosiaalisessa toiminnassa uudelleen muotoutuvia. Kontekstit ovat perusolemukseltaan myös sosiaalisia; ne heijastavat ja määrittävät uudelleen sosiaalista vuorovaikutusta. Minkä tahansa kontekstin keskeinen olemus muodostuu ihmisistä, jotka jakavat tietyn yhteisen tässä ja nyt (Graue & Walsh 1995).

Laatu ei muodostu myöskään yhdestä ainoasta totuudesta, vaan laatuun on olemassa erilaisia näkökulmia. Ymmärrys laadusta rakentuu kokijoiden oman tulkinnan kautta. Laadussa on läsnä aina vahvasti myös *subjektiivinen* ulottuvuus. Varhaiskasvatuksen laadun määrittelyssä ja arvioinnissa onkin siirrytty tuotteesta prosessien ja kontekstien korostamiseen – asiakaslähtöiseen ja systeemiseen arviointiin ja *intersubjektiiviseen* laadun kehittämiseen (Parrila 2002).

Laatu erilaisina merkityksinä

Muutoksen, moninaisuuden ja moniäänisyyden yhteiskunnassa – postmodernissa ajassa – laatupuheen kohteeksi ovat tulleet uudet asiat. On pyritty etsimään syvempää ymmärrystä siitä, mikä on itse asiassa erilaisten varhaiskasvatusinstituutioiden tehtävä ja millaisia pedagogisia ja muita projekteja niillä on toteutettavanaan. Onko mahdollista käsitteellistää laatu jollakin uudella tavalla ottamalla huomioon erilaiset kontekstit, lasten ja perheiden erilaisuus, ihmisen subjektiivisuus, erilaiset asioita koskevat tulkinnat ja niin edelleen? Onko mahdollista lisätä

esimerkiksi kontekstin käsite ”muuttujana” laadun tutkimiseen ja arviointikriteereihin ja näin saada uusia arvioinnin ulottuvuuksia? Voisiko ymmärrys laadusta syntyä eri toimijatahojen yhteisesti jakamana tulkintana? Vai pitäisikö laatukysymykset kokonaan jättää kunkin instituution oman – kiinnostuksen kohteiden, arvojen ja tulkintojen – määritelmän varaan?

Vastauksena edellä esitettyihin moniin haasteellisiin kysymyksiin Dahlgren, Moss & Pence (1999, 105) toteavat, että ongelma on itse laadun käsite. Yhtäällä se voidaan nähdä tyhjänä astiana, johon kukin omien mieltymystensä tai lähtökohtiensa mukaan voi sijoittaa uusia merkityksiä. Toisaalla se on valmiiksi asiantuntijoiden tai muiden tahojen valmiiksi täyttämä asia, jolle on annettu hyvin erityinen merkitys. Laadun käsite ei kuitenkaan ole ongelma, jos tiedostamme, että se ei ole neutraali käsite. Laatu on käsite, jonka voimme ottaa käyttöömme eri tavoin tai käsite, jonka voimme hylätä.

MERKITYKSENANTO PUHETAPANA JA KEHITTÄMINEN TYÖSSÄ OPPIMISENA

Kun varhaiskasvatusta lähestytään varhaiskasvatusinstituutioiden (esimerkiksi päiväkodin, perhepäivähoidon) oman toiminnan kehittämisen näkökulmasta, keskeiseksi lähtökohdaksi voidaan ottaa merkityksenanto puhetapana ja kehittäminen työssä oppimisen prosessina.

Merkityksenanto lähtökohtana tarkoittaa sitä, miten varhaislapsuuden instituution eri toimijat yhdessä pyrkivät syvällisemmin *ymmärtämään*, mitä perustehtävää he ovat tekemässä ja mitä päivähoiton arjessa tällä hetkellä tapahtuu (Karila & Nummenmaa 2001). Tämän prosessin läpikäymisen myötä ihmisille syntyy halu *arvioida* omaa toimintaansa. Näin arvioinnille ja laadulle syntyy arvo sinänsä. Tämän jälkeen toimijat pyrkivät *löytämään yhteisymmärryksen* sen suhteen, missä mennään ja mikä on arvokasta ja miten tämä voidaan saavuttaa. (Dahlberg, Moss & Pence 1999.)

Laatu puhetapana ja merkityksenanto puhetapana muodostavat näin jonkinlaisen jatkumon. Molemmat hakevat vastausta samaan kysymykseen – mikä on hyvää työtä varhaiskasvatusinstituutioissa, kuinka saadaan aikaan hyvää hoitoa, kasvatusta ja opetusta erilaisilla menetelmillä ja työtavoilla.

Merkityksenanto puhetapana haastaa toimijat vuorovaikutukseen ja vuoropuheluun – oppimisprosessiin, jossa yhdessä vuorovaikutteisesti luodaan ymmärrystä hyvästä hoidosta, kasvatuksesta ja opetuksesta. Samalla jokainen yksilö rakentaa näitä asioita koskevaa omaa ymmärrystään. *Laatu puhetapana* johtaa jonkin jo ennalta tiedetyn ja omaksutun teknisen tiedon ja/tai mallin siirtämiseen johonkin kontekstiin. Laadun kehittämisen näkökulmasta tämä johtaa varsin erilaiseen kehittämiseen. Siinä missä laadun puhetapa korostaa ”arvovapaita, objektiivisia valintoja”, merkityksenannon puhetapa haastaa tekemään näkyväksi toimintaa ohjaavia eettisiä valintoja ja perusteita, arvioimaan arvoja suhteessa laajempaan kysymykseen siitä, mitä me haluamme lapsille tässä, nyt ja tulevaisuudessa (Dahlberg, Moss & Pence 1999, 9.)

Hyvää kasvatusta, opetusta ja hoitoa koskeviin käsityksiin liittyy usein erilaisia uskomuksia ja ajattelumalleja. Niihin luodut vastaukset kertovat meille paljon siitä, miten me näemme lapsuuden ja millaisia merkityksiä me annamme lapsille. Nämä käsitykset, uskomukset ja arvot muodostavat varhaiskasvatuksen toimintaa jäsentävän maiseman, jonka sisällöstä osa on eri osapuolten yhteisesti jakamia, osa yksilöllisiä.

Merkityksenannon puhettavassa hyvä kasvatusta, opetus ja hoito ovat tiettyyn toimintakontekstiin sekä käytäntöihin sidottuja ja ennen kaikkea jatkuvan neuvottelun alaisia. Vaikka työyhteisössä syntyy jonkinlainen asia koskeva yhteisymmärrys, merkityksenannon puhetapa ei vaadi eikä edes hae konsensusta. Yksilö lopulta itse määrittelee viimeisen merkityksen. Toimijoiden erilaiset uskomukset, oletukset ja ajatusmallit muodostavat kuitenkin hyvän lähtökohdan kun työyhteisö lähtee arvioimaan omaa työtään ja etsimään muutoksen mahdollisuuden polkuja. (ks. esim. Karila & Nummenmaa 2001; Nummenmaa & Karila 2002).

Reflektiiviseen kehittämiseen tähtäävän varhaiskasvatuksen laatutyön tavoitteena on toiminnasta oppiminen. Tavoitteita ja menettelyjä kehitetään yhdessä. Tällainen kehittäminen edellyttää vuorovaikutuksen ja dialogin mahdollistavaa oppimisen tilaa, jossa toimijat voivat tutkia yhdessä varhaiskasvatuksen perustehtävää, toimintakäytäntöjä ohjaavia uskomuksia, oletuksia ja arvoja. On oltava valmis kyseenalaistamaan, purkamaan ja uudelleen käsitteellistämään jo totuttuja ajatusmalleja tai/ja toimintatapoja. Yhtenä toimivana kehittämisen työkaluna on esitetty esimerkiksi dokumentointia – sen näkyväksi tekemistä, mitä tapahtuu varhaiskasvatusinstituutioiden pedagogisessa toiminnassa ja muissa projekteissa, mitä lapset tekevät ja mitä aikuiset tekevät ihan oikeasti (Karila & Nummenmaa 2000).

Laadun kehittämisprosessi tulisikin ymmärtää oppimiskumppanuutena, jonka keskeisiä periaatteita ovat vastavuoroisen oppimisen periaate, työssä oppiminen, reflektiivisyys ja dialogisuus. Tällaisen työskentelyn viitekehykseksi voidaan kirjata eräitä keskeisiä työssä oppimiseen liittyviä periaatteita. Lähtökohtana on se oletus, että hyvää kasvatusta, opetusta ja hoitoa voidaan aidosti kehittää ainoastaan siinä *työkontekstissa*, jossa toimitaan. Työtoiminnan kehittäminen lähtee oman työtoiminnan tutkimisesta, jossa oman toiminnan dokumentointi on tärkeä työmenetelmä.

Kehittämisprosessissa tuotetaan yhteisyyteen perustuva oppimisen järjestelmä ja tila (BA), jossa korostuu *oppimiskumppanuus* ja *reflektiivinen kehittäminen*. Prosessissa käytetään hyväksi toimijoiden omia kokemuksia, joiden kautta jäsennetään ja tuotetaan yhteisesti jaettuja tulkintoja. Kehittämisprosessissa etsitään erilaisia tapoja tutkia ja arvioida työyhteisönsä arkea ja omaa toimijuutta (asennoitumistapoja, tietoja, taitoja) uusista näkökulmista, tehdään näkyväksi työntekijöiden ja työyhteisön hiljaista tietoa ja luodaan uusia jäsenystapoja oman työn tulkinnalle ja toimimiselle (Karila & Nummenmaa 2001).

On väitetty, että reflektiivisen kehittämisen ja työssä oppimisen kautta on mahdollista kehittää varhaiskasvatuksen laatua vain, mikäli tietyt perusedellytykset ovat kunnossa: henkilökunta on hyvin koulutettua ja motivoitunutta, kehittämistä tukevia ”sparraajia” on tarvittaessa saatavilla, aikaa oman toiminnan dokumentointiin järjestyy ja niin edelleen. Kaiken kaikkiaan tarvitaan riittävästi resursseja ja poliittisesti ilmaistu tahtotila ja tuki sekä hyvin organisoitu varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmä. Nämä kaikki ovat tarpeellisia, mutta eivät yksin riittäviä sytyttämään arjesta lähtevän kehittämisen kipinän.

Olen esityksessäni pyrkinyt avaamaan ja problematisoimaan kahta erilaista näkökulmaa laatuun – laatu ja sen arviointia erilaisina puhetapoina sekä merkityksenantoa puhetapana ja kehittämistä työssä oppimisen prosessina. Laatu ja merkityksenanto puhetapoina perustuvat erilaisiin filosofisiin lähtökohtiin ja oletuksiin. Dahlberg, Moss ja Pence (1999) toteavat, että loppujen lopuksi kyse ei kuitenkaan ole siitä, onko jompikumpi lähestymistapa parempi kuin toinen tai toinen oikein ja toinen väärin. Ne johtavat erilaisiin toimintoihin.

On myös todettava, että puhetapa laadusta on joka tapauksessa läsnä valtiollisena puhetapana. Suomalaista varhaiskasvatusta toteutetaan ja ohjataan valtiollisessa ja kunnallisessa viiteke-

hyksessä – erilaisin säädöksin, normein ja opetussuunnitelmanperustein. Ne pitävät sisällään enemmän tai vähemmän avoimesti tai kätkeytyä myös laatua koskevia määrittäjiä. Laadun kehittämisen näkökulmasta kysymys kuuluukin, millainen tasapaino vallitsee valtiollisen ohjailun ja varhaiskasvatuksen toimijoiden omien visioiden mahdollistumisen välillä.

LÄHTEET

- Alila-Paunonen, K. 2002. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishanke. Väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Stakes.
- Bredenkamp, S. & Copple, C. 1997. *Developmentally Appropriate Practice in Early Childhood*. Washington: National Association for the Education of Young Children.
- Bronfenbrenner, U. 1979. *The ecology of human development*. Cambridge: The Harvard University Press.
- Dahlberg, G., Moss, P. & Pence, A. 1999. *Beyond quality in early childhood education and care: postmodern perspectives*. London: Falmer Press.
- Etaugh, C., Williams, B. & Carlson, P. 1996. Changing attitudes toward day care and maternal employment portrayed in women's magazines: 1977-1990. *Early Childhood Quarterly*, 11, 207-218.
- Graue, M.E. & Walsh, D.J. 1995. Children in context: Interpreting the here and now in children's lives. Teoksessa J.A. Hatch 'Qualitative research in early childhood settings, 135-154. London: Praeger.
- Hujala, E., Parrila, S., Lindberg, P., Nivala, V., Tauriainen, L. & Vartiainen, P. 1999. Laadunhallinta varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Hämäläinen, H. 1976. Päiväkotien lapsen kasvu- ja ympäristönä. Kuvaus päiväkotien toiminnan edellytyksistä ja sisällöistä. Reports from the Department of Psychology. University of Jyväskylä 176.
- Karila, K. & Nummenmaa, A.R. 2001. *Matkalla moniammatillisuuteen – kuvauskohteena päiväkotien toiminta*. Helsinki: WSOY.
- Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa. 2003. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2003:1.
- Lillrank, P. 1998. Laatuajattelu-laatufilosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Keuruu: Otava.
- Lyytinen, P. 1976. Kasvu- ja ympäristön yhteyksistä kaksivuotiaiden kielellisiin ja kognitiivisiin taitoihin. Reports from the Department of Psychology. University of Jyväskylä 178.

- Mäntysaari, M. 1997. Quality management in Finland – problems and possibilities. In A. Evers, A. Haverinen, K. Leichsenring & G. Wisow. *Developing quality in personal social services. Concept, cases and comments*. Aldershot: Ashgate.
- Nummenmaa, AR. 1978. Perheen työaikarakenne ja lapsen kehitysehdot. Tampereen yliopiston psykologian laitoksen tutkimuksia. 111.
- Nummenmaa, AR. & Karila, K. (2002) Moniammatillisen osaamisen kehittäminen. Teoksessa AR. Nummenmaa & J. Virtanen (toim.) *'Ongelmasta oivallukseen. Ongelmaperustainen opetussuunnitelma'*. Tampere: Tampere University Press, ss. 147-162.
- Parrila, S. 2002. Perhepäivähoito osana suomalaista perhepäivähoitojärjestelmää – Näkökulmia perhepäivähoidon laatuun ja sen kehittämiseen. *Acta Universitatis Ouluensis. Scientiae Rerum Socialium*. E 59.
- Pence, A. & Moss, P. 1994. Towards an inclusionary approach in defining quality. In A. Pence & P. Moss (Eds) *Valuing quality in early childhood services*. London: Paul Chapman publishing.
- Tauriainen, L. 2000. Kohti yhteistä laatua. Henkilökunnan, vanhempien ja lasten laatuksäitykset päiväkodin integroidussa erityisryhmässä. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 165.
- Woodhead, M. 1997. Psychology and the cultural constructions of children's needs. In A. James & J. Prout (Eds.) *Constructing and deconstructing the child: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*. London: Falmer Press.

8 TULEVAISUUDEN MUISTELU MUUTOSTYÖN TUKENA

- Valoa-hankkeen päätösseminaarissa toteutetun tulevaisuuden muistelu -metodin esittelyä

Professori Anna Raija Nummenmaa, Tampereen yliopisto

Laadun kehittäminen edellyttää moniammatillisuutta

Moniammatillisuus on käsite, jota käytetään laajasti arkikeskusteluissa. Käsitteellä ei ole yhtä tarkkaa sisältöä, vaan eri ihmiset käyttävät sitä erilaisissa merkityksissä. Lindenin (1999, 199-122) mukaan moniammatillisuudella voidaan tarkoittaa moniammatillista ihmistä, joka toimii monen ammattiryhmän asiantuntijatehtävissä. Yleisesti moniammatillisuudella tarkoitetaan ammattiryhmiin kuuluvien asiantuntijoiden yhteistyötä ja yhdessä työskentelyä työryhmissä, jossa valta, tieto ja osaaminen jaetaan. Tarkoituksena on saavuttaa jotakin, johon yksi ihminen ei pysty yksin (Hakkarainen et al. 1999, 143-144.) Kun käsiteltävään tehtävään, ongelmaan tai kysymykseen tulee erilaisia näkökulmia, yhteiset ponnistukset saattavat lisätä ongelmanratkaisun edellyttämää suoritusta ja toimintaa.

Varhaiskasvatuksen arjessa moniammatillisuus ilmenee sekä sisäisenä että ulkoisena toimintana. Sisäinen moniammatillisuus tarkoittaa työyhteisössä (esim. päiväkotia, koulua) eri ammattiryhmien yhteistä, jaettua ammatillista toimintaa varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseksi ja toteuttamiseksi. Ulkoinen moniammatillisuus puolestaan tarkoittaa toiminnan ja laadun kehittämistä laajempia hallinnollisia rajoja ylittävänä toimintana (Karila & Nummenmaa 2001, 75-76).

Varhaiskasvatuksen laadun kehittäminen kunnallisella tasolla perustuu eri toimintasektoreiden väliseen yhteistyöhön. Erilaiset toimintakontekstit edellyttävät ja tuottavat toisiaan täydentäviä, mutta usein myös toisilleen ristiriitaisia sosiaalisen vuorovaikutuksen ja toiminnan malleja. Laadukas varhaiskasvatus syntyy yhteisistä tavoitteista, toiminnasta, liikkumisesta rajojen yli sekä jatkuvasta neuvottelusta rinnakkaisten toimintakontekstien välillä. Erilaiset jähmettyneisyyden ja lokeroituneisuuden muodot saattavat kuitenkin muodostua esteeksi rajojen ylityksille. Osa näistä rajoista liittyy ”ryhmäajatteluun” – asiantuntijat omaksuvat vahvasti oman ryhmänsä ajattelu- ja toimintatavan. Osa rajoista syntyy siitä, että yhteisön sisältä puuttuu yhteisiä ajatusmalleja (Engeström, Engeström & Kärkkäinen 1995.)

Laadun kehittäminen ja moniammatillisen toimintakulttuurin kehittäminen työyhteisön sisäisenä prosessina vaatii myös rajojen ylittämistä ja keskinäistä vuoropuhelua. Eri toimijaosapuolet on saatettava yhdessä keskustelemaan, kehittämään ja toteuttamaan laadukasta varhaiskasvatusta.

Ennakointidialogi – tulevaisuuden muistelu

Käsitykset tulevaisuudesta ohjaavat tämän hetken päätöksentekoa ja valintoja sekä yksittäisen ihmisen että yhteiskunnan tasolla. Yksilöinä suunnittelemme elämäämme eteenpäin. Kansalaisina ja yhteiskunnallisina toimijoina teemme tulevaisuutta yhteiseksi hyväksi. Muutoksen yhteiskunnassa – niin sanotussa toisessa modernissa – asiantuntijoiden toiminnalle on ominaista varmojen ”totuuksien” ja yläpuolelle asettuvan asiantuntijuuden sijasta epävarmuuden sietokyky ja neuvottelevuus – dialogisuus. Toiminnan ennakoinnista ja kokeilevuudesta on tullut yksi tapa suunnistaa jatkuvien muutosten maisemassa. Tässä työskentelyssä on käytetty ennakointidialogia – tulevaisuuden muistelua – rajoja ylittävän, neuvottelevan ja kehittävän työskentelyn metodina (Arnkil, Erikson & Arnkil 2000).

Ennakointidialogin lähtökohtana on tulevaisuussuuntautuneisuus. Ihminen on luonnostaan tulevaisuuteen suuntautunut. Tulevaisuus ilmenee ajattelussamme muun muassa erilaisina tulevaisuutta koskevinä kuvina, ennakointina, odotuksina ja tulevaisuutta koskevinä suunnitelmina. Tulevaisuutta koskevien kuvien, visioiden ja skenaarioiden työstämisestä on tullut myös yksi postmodernin maailman työväline nopeasti muuttuvan maailman jäsentämiseksi. On todettu, että ilman tietoista tulevaisuusorientoitunutta harkintaa nykyisyydessä nähtävillä olevat uhat ja hankaluudet heijastetaan tulevaisuuteen, ja tulevaisuutta koskevat toimintastrategiat laaditaan näiden nykyhetken uhkien torjumiseksi eli toimintaamme tulevaisuutta koskevissa asioissa ohjaa proaktiivisuuden sijasta reaktiivisuus. On myös todettu, että ilman tietoista tulevaisuussuuntautunutta pohdintaa yllättävät asiantilat, asioiden yhteisvaikutukset tai ei-aiotut seuraamukset saattavat lamaannuttaa, aiheuttaa hätäännystä, johtavat lyhytnäköisiin päätöksiin tai/ja lisäävät opportunistia tai välinpitämättömyyttä (ks. myös Mikkonen 2000; Nummenmaa & Svets 1999).

Ennakointidialogissa lähdetään liikkeelle siitä ajatuksesta, että tulevaisuus nähdään tilana, joka on tyydyttävästi toimiva ja jossa keskeiset ongelmat on ratkaistu. Nykyisiä ongelmia tai huolenaiheita lähestytään muistelemalla asioita menneisyydestä käsin. Näin mahdolliset ratkaisut tulevat läsnä oleviksi osaksi tulevaisuuskuvaa, sen sijaan että olemassa olevat, nykyiset ongelmat hallitsisivat niitä. Ennakointidialogin erilaisia käyttösovelluksia on kuvattu tarkemmin julkaisussa Arnkil, Erikson, Arnkil 2000 *’Kunnallisten palvelujen dialoginen kehittäminen. Ylisektorinen lastensuojelu, vanhustenhuolto ja kaupunkipolitiikka’*.

Tulevaisuuden muistelu Valoa-hankkeen päätösseminaarissa

Olemme siirtyneet vuoteen 2006. Tarkoituksenamme on muistella, mitä varhaiskasvatuksen laadun asioille kuuluu tällä hetkellä. Haluaisin ensin esitellä teille keskusteluun osallistujat:

A. Savonlinnan kaupungissa on jatkettu Valoa-hankkeen aikana alkanutta varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kehittämistyötä. **Seija Pesonen**, olet ollut aktiivisesti mukana kehittämisessä ja kaupungin varhaiskasvatuksen yksiköt ovat saaneet tunnustusta sekä kaupungin että vanhempien taholta työstänne.

B. Iisalmen kaupungin varhaiskasvatuksen edustajana on päivähoiton johtaja **Sinikka Rissanen**. Kunnassanne on kehitetty laatujärjestelmä, joka on saanut valtakunnallistakin tunnustusta.

C. Sosiaali- ja terveysministeriön edustajana on ylitarkastaja **Kirsi Alila**. Stakesin ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyöprojekti Valoa II -hanke on juuri saatu päätökseen ja olemme lehdistäkin lukeneet varhaiskasvatuksen laadunhallintaan liittyviä artikkeleita.

D. Ammattikorkeakoulujen edustajana on lehtori **Juha Säkkinen** Diakonia-ammattikorkeakoulusta, Järvenpään yksiköstä ja sosiaalialan ammattikorkeakouluverkostosta. Myös ammattikorkeakouluissa laatukoulutusta on kehitetty viime vuosina.

Olemme kukin oman taustayhteisömme edustajina ja näkökulmista keskustelemassa siitä, mitä itse asiassa varhaiskasvatuksen laatutyölle on tapahtunut kuluneen kolmen vuoden (2003 – 2006) aikana. Jokainen meistä on omalla tahollaan ja tasollaan ollut kehittämässä laatua. Vaikka käymme täällä yhdessä tätä keskustelua, toivon että samalla kun me muistelemme mennyttä, tekin (yleisö) suuntaisitte omia ajatuksianne näiden kysymysten suunnassa.

Mikä ilahduttaa tällä hetkellä erityisesti?

Mitkä ovat olleet edistymisen avainkohtia?

Mitä Sinä itse olet tehnyt ja mistä koet saaneesi apua hyvän tulevaisuuden mahdollistamiseksi?

Oliko Sinulla joitakin huolia ja mikä sai huolesi vähenemään?

Mikä oli mielestäsi kriittinen kohta, että laadun kehittämiseen liittyvät asiat eivät joutuneet väärille poluille?

Ovatko jotkut asiat vielä kesken?

Lopuksi

Se että ihminen on luontaisesti tulevaisuuteen suuntautunut ja että tulevaisuuteen asetetaan toiveita hyvästä elämästä, ei sellaisenaan ole mikään uusi havainto. Platon muotoili saman idean sanomalla, että joka hetki elämässään – nuoruudesta vanhuuteen – ihmisellä on aina toivomus, että elämä kulkisi hänen toiveittensa mukaisesti. Tulevaisuus ei kuitenkaan ole vain toive- tai uhkakuva, vaan ihmiset ovat henkilökohtaisten todellisuuksiensa arkkitehtejä ja agentteja. He eivät pelkästään reagoi maailmaan, vaan toimivat siinä. Ihmiset eivät ainoastaan pyri sovittamaan tulevaisuutta koskevia konstruktioitaan oletettuun maailmaan, vaan he pyrkivät myös aktiivisesti toimimaan niin, että maailma vastaisi heidän odotuksiaan (Kelly 1955).

LÄHTEET

- Arnkil, T., Erikson, E. & Arnkil, R. 2000. Kunnallisten palveluiden dialoginen kehittäminen. Ylisektorinen lastensuojelu, vanhustenhuolto ja kaupunkipolitiikka. Palmuke-raportti. Kansallinen työelämän kehittämisprojekti. Työpapereita 11.
- Engeström, Y., Engeström, R. & Kärkkäinen, M. 1995. Oppiminen ja ongelmanratkaisu monimutkaisissa työprosesseissa. Aikuiskasvatus, 1, 14-27.
- Hakkarainen, K., Lonka, K. & Lipponen, K. 1999. Tutkiva oppiminen: älykkään toiminnan rajat ja niiden ylittäminen. Porvoo: WSOY.
- Karila, K. & Nummenmaa, AR. 2001. Matkalla moniammatillisuuteen. Kuvauskohteena päiväkotia. Helsinki: WSOY.
- Kelly, G.A. 1955. A theory of personality: The psychology of personal constructs. New York: Norton.
- Mikkonen, A. (2000). Nuorten tulevaisuuskuvat ja tulevaisuuskasvatus. Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja. N:o 57.
- Lindén, M. 1999. Terveystieteiden sosiaalityö moniammatillisessa toimintaympäristössä. Helsinki: Stakes.
- Nummenmaa, AR. & Svets, L. (1999). My daily life in 2010. Finnish and Russian Adolescents' constructs of their future everyday life. The Finnish Review of East European Studies. Special Issue: Youth in Contemporary Eastern Europe 1/99, ss. 64-75.

OSA II

VALOA-HANKE VARHAISKASVATUKSEN LAADUNHALLINNAN JA OHJAUKSEN KEHITTÄJÄNÄ

Hankekuvaus

Risto Ruokolainen, Kirsi Alila

1 Valoa-hankkeen tehtävä, tavoite ja organisointi

Lähtökohdat

Ajatus varhaiskasvatuksen laadunhallintaa ja ohjausta edistävän hankkeen perustamisesta pohjautuu sosiaali- ja terveysministeriön asettaman varhaiskasvatustyöryhmän muistioon (Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1999:4). Työryhmän tehtävänä oli tarkastella varhaiskasvatuksen yhteiskunnallista asemaa ja tehtäviä sekä esittää kehittämis ehdotuksia.

Varhaiskasvatustyöryhmä esitti muistiossaan valtakunnallisten varhaiskasvatuksen linjausten laatimista päivähoiton varhaiskasvatuksen laadun ja sisällön ohjauksen varmistamiseksi ja työkäytäntöjen kehittämiseksi. Työryhmä esitti tuolloin myös varhaiskasvatuksen neuvottelukunnan perustamista ja päivähoitolain kokonaisuudistusta sekä maksuttoman esiopetuksen järjestämistä. Toteutettavaksi hankkeeksi esitettiin muiden kehittämis ehdotusten joukossa varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kehittämishanke.

Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan hankkeen tavoitteeksi määriteltiin muistiossa paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen ohjausjärjestelmän kehittäminen osana varhaiskasvatuksen laadunhallintaa ja samalla varhaiskasvatuksen ja sen osana esiopetuksen sisällön ja laadunhallinnan kehittäminen sekä ohjauksen arviointi. Hankkeen tulisi tarkoituksen mukaiseksi katsomallaan tavalla hyödyntää aikaisempia päivähoiton laadunarviointi- ja sisällön kehittämisprojekteja.

Työryhmän muistiossa esitetty aloite laadunhallinnan kehittämishankkeesta sisältyi sosiaali- ja terveysministeriön hallituskaudeksi laatimaan tavoite- ja toimenpideohjelmiaan (TATO 2000 – 2003) ja sen tavoitteeseen 10.

Tavoite 10: Laadunhallinta ja oman toiminnan arviointi tutuksi

"Kuntien on varmistettava tuottamiensa ja ostamiensa palvelujen laatu ottamalla käyttöön laadunhallinnan menetelmät. Julkisten palvelujen laatustrategian suositukset ovat sovellettavissa sosiaali- ja terveyspalveluihin. Sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes ja Suomen Kuntaliitto ovat antaneet yhteisen sosiaali- ja terveydenhuollon laatusuosituksen vuonna 1999. Seuraavan vaiheen tavoitteena on syventää eri kohderyhmille tarkoitettujen palvelujen ja toimintojen laadun hallintaa ja antaa asteittain tähän liittyvät erityiset laatusuositukset. Valtakunnalliset hoitosuositukset kattavat keskeiset terveysongelmat vuoteen 2004 mennessä. Niiden perusteella laaditaan alueellisia hoito-ohjelmia. Hoito- ja palveluyksiköt vakiinnuttavat oman toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin osaksi normaalia työtä vuoteen 2003 mennessä."

Tavoitetta 10 tukeva toimenpidesuositus:

"Valtioneuvosto vahvistaa vuonna 2000 varhaiskasvatuksen valtakunnallisia linjauksia koskevan asiakirjan. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes toteuttavat valtakunnallisen varhais-

kasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen ohjaus- ja arviointijärjestelmän vahvistamiseksi."

Hankkeen edeltäjiä

Valoa-hanke on ensimmäinen valtakunnallisella tasolla toimeenpantu varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishanke. Muita varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kehittämiseen liittyviä hankkeita on ollut vuosina 1997 – 2000 Oulun yliopiston johdolla toteutettu hanke "Laadun arviointi päivähoidossa". Hankkeessa selvitettiin varhaiskasvatuksen laadun teoreettista ja tutkimuksellista taustaa, julkaistiin varhaiskasvatuksen laatua käsitteleviä julkaisuja ja laadittiin laadunarvioinnin kriteerit päiväkodeille ja perhepäivähoitoon. Hankkeeseen osallistui 22 pilottikuntaa eri puolilta Suomea.

Suomen Kuntaliiton Efektia Oy:n laatupalkintomallin pohjalta laadittu "Lapsi ja laatu" -kehittämishanke toteutettiin myös viime vuosikymmenen lopulla. Hanke toteutettiin Efektia Oy:n, kolmen kaupungin ja Edufin Oy:n yhteishankkeena. Hankkeen aikana laadittiin julkaisu "Lapsi ja laatu – Päivähoidon laadun arviointiperusteet".

Kunnissa on toteutettu laadun kehittämisen tai strategiatyön kokonaisuuteen liittyviä kehittämishankkeita, joissa varhaiskasvatus on ollut osaltaan mukana. Kunnissa on toteutettu myös varhaiskasvatuksen omia laatuhankeita, joissa on kehitetty laadunarvioinnin välineitä, laatu-kriteerejä ja mittareita.

Hankkeen tavoite

Valoa-laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen tavoitteeksi asetettiin selkeyttää ja edistää varhaiskasvatuksen ohjausta sekä laadunhallintaa.

Hankkeen tavoitteena oli valtakunnallisesti:

1. Nostaa esiin laadunhallinnan ja ohjauksen keskeisiä asioita sekä valtakunnalliseen, alueelliseen että paikalliseen keskusteluun.
2. Tehdä selvitys kuntien varhaiskasvatuksen laadunhallinnan tilanteesta sekä kartoittaa kuntien näkemystä varhaiskasvatuksen ohjaustoiminnasta.
3. Viedä valtakunnallisten varhaiskasvatuksen linjausten sisältämiä asioita ja teemoja tiedoksi kuntiin.

Hankkeen tavoitteet olivat kunnallisella tasolla:

1. Edistää ja tukea kuntien kehittämistoimintaa ja laatutyötä.
2. Selventää ja konkretisoida, mitä laatutyö kuntien varhaiskasvatuksessa on ja kouluttaa henkilöstöä laatuasioissa.
3. Kehittää eri toimijoiden välistä yhteistyötä muun muassa verkostoitumisen avulla.

Hankkeen organisointi

Valoa-hanke on toteutettu sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin yhteistyöhankkeena. Projektipäällikkönä toimi syksyyn 2002 saakka Kirsi Alila ja siitä hankkeen loppuun saakka Risto Ruokolainen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti kehittämishankkeelle ohjausryhmän. Ohjausryhmää asettaessa jäsenten valintaperusteena oli varhaiskasvatusjärjestelmän tuntemus sekä asiantuntijuus varhaiskasvatuksen laadunhallinta- ja arviointityössä.

Ohjausryhmän jäsenet:

Sosiaali- ja terveysministeriö	Ylitarkastaja Tarja Kahiluoto - 1.9.2002, vs. ylitarkastaja Kirsi Alila 1.9.2002 - (puheenjohtaja)
Stakes	Kehittämispäällikkö Anna-Leena Välimäki
Opetushallitus	Projektipäällikkö Hely Parkkinen
Suomen Kuntaliitto	Erityisasiantuntija Anna-Maija Haliseva-Lahtinen
Oulun lääninhallitus	Lääninsosiaalitarkastaja Maija Pelkonen
Tampereen yliopisto	Kasvatustieteen professori Anna Raija Nummenmaa
Pilottikunnan edustaja	Päivähoidon ohjaaja Seija Pesonen (Savonlinnan kaupunki)
Valoa-hanke	Projektipäällikkö Kirsi Alila - 1.9.2002 projektipäällikkö Risto Ruokolainen 1.9.2002 - (sihteeri)

Ohjausryhmä kokoontui yhdeksän kertaa ja sen tehtävänä oli tukea, ohjata, ideoida ja arvioida hankkeen etenemistä. Ohjausryhmä on kuullut eri alojen asiantuntijoita.

Valoa-hankkeen yhteistyötahot

Hankkeessa on tehty yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön, opetushallituksen, lääninhallitusten, sosiaalialan osaamiskeskusten, Suomen Kuntaliiton ja varhaiskasvatusalan oppilaitosten kanssa. Kuntien kanssa tehtävä yhteistyö keskittyi luonnollisesti pilottikuntiin, mutta yhteistyötä tehtiin myös muiden kuntien kanssa esimerkiksi koulutustilaisuuksissa ja lääninhallitusten järjestämissä kuntatapaamisissa.



Kuvio 1. Valoa-hankkeen yhteistyötahot

Valtakunnallinen yhteistyö varhaiskasvatuksen eri toimijoiden välillä ei synny ilman toimivia yhteistyö- ja kumppanuusrakenteita. Yhteistyö hankkeen ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa oli säännöllistä. Sosiaali- ja terveysministeriö oli paitsi hankkeen valvoja, myös yhteistyökumppani hankkeen edetessä. Lääninhallitusten kanssa toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriön johdolla vuosittain kaksi kertaa kokoontuneet työkokoukset. Hanke oli mukana Stakesin varhaiskasvatuksen koolle kutsuman yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ja osaamiskeskusten edustajien tapaamisessa, jonka tehtävänä oli käsitellä varhaiskasvatuksen ajankohtaisia asioita. Sosiaalialan osaamiskeskusten toiminta on ollut vasta muotoutumassa hankkeen toteutumisen aikana. Pilottikuntien yhtenä kehittämistehtävänä oli olla luomassa yhteistyökäytäntöjä kunnan ja alueensa osaamiskeskuksen välillä. Oulun yliopiston johdolla toteutettuun laatuhankeeseen osallistuneiden kuntien verkosto on kokoontunut vuosittain verkostotapaamisiin Valoa-hankkeen koolle kutsumana.

2 Valoa-hankkeen toiminta

Valoa-hankkeen toiminta suunniteltiin toteutettavaksi vaiheittain seuraavasti:

Vuosi 2000: Aloittamisvaihe

Vuosi 2001: Tiedonkeruuvaihe ja pilottitoiminnan aloittaminen

Vuosi 2002: Kehittämistoiminta ja hankkeen väliarviointi

Vuosi 2003: Hankkeen päättäminen ja jatkotoimenpiteet

Valoa-hankkeen menetelmiksi tavoitteiden saavuttamiseksi muodostuivat hankkeen edetessä:

1. Projektipäällikön osallistuminen ja laadunhallinnan näkökulmasta vaikuttaminen valtakunnalliseen varhaiskasvatuksen kehittämistyöhön ja laadunhallinnan ja ohjauksen näkökulman esille tuominen eri varhaiskasvatuksen foorumeilla.
2. Hankkeen aikana tehtyä tutkimus- ja kehittämistoimintaa koottiin selvityksiin ja raportteihin.
3. Kuntatasolla toteutettiin yhdentoista kunnan alueella varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kehittämisprojekti.
4. Hankkeen päätösseminaarissa koottiin hankkeen toiminta ja tulokset yhteen ja luotiin katsaus varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen valtakunnalliseen nykytilanteeseen.

Seuraavassa esitellään Valoa-hankkeen toimintaa edellä mainituilla tehtäväalueilla.

2.1 Osallistuminen, yhteistoiminta ja vaikuttaminen

Osallisuus ja vaikuttaminen valtakunnallisessa kehittämistyössä

Varhaiskasvatuksen valtakunnallisia linjauksia koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen valmistelu sisältyi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000 – 2003. Valtakunnallisissa linjauksissa on kuvattu suomalainen varhaiskasvatusjärjestelmä (liite 1) ja siihen on koottu varhaiskasvatuksen keskeiset periaatteet sekä kehittämisen painopisteet. Linjausten tavoitteena on edistää varhaiskasvatuksen yhtenäistä toteuttamista koko maassa ja varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen muodostumista yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Kunnissa laaditaan vastaavia kunnallisia linjauksia esimerkiksi osana kunnan lapsi- ja perhepoliittista strategiaa.

Valoa-hanke osallistui asiakirjan laatimisprosessiin ja pilottikunnat antoivat palautetta asiakirjan valmisteluvaiheessa kuntatoimijan näkökulmasta. Valtakunnalliset linjaukset saatettiin kuntien tietoon läänikohtaisissa koulutustilaisuuksissa.

Toinen merkittävä varhaiskasvatuksen ohjaava asiakirja on Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (VASU). Stakes on laatinut valtakunnallisen Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja opetushallituksen sekä Suomen Kuntaliiton ja muiden asiantuntijatahojen kanssa. Asiakirja valmistui syyskuun lopussa 2003. VASU on laadittu varhaiskasvatuksen sisällön ja laadun ohjausvälineeksi ja se toimii kunnallisten, yksikkökohtaisten ja lapsikohtaisten varhaiskasvatussuunnitelmien pohjana.

Valoa-hanke on osaltaan ollut vaikuttamassa asiakirjan laadintaprosessissa laadunhallinnan näkökulmasta. Varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteiden laadintaprosessi oli onnistunut esimerkki läpinäkyvästä ja julkisesta asiakirjan laadintaprosessista. Prosessiin osallistuivat edellä mainittujen varhaiskasvatuksen keskeisten vaikuttajatahojen lisäksi lukuisa joukko varhaiskasvatuksen asiantuntijoita muun muassa laatimalla tausta-artikkeleita VASUn sisältöteemoista ja osallistumalla nettikeskusteluun. VASU-luonnoksen kehitysversiot olivat alusta saakka asiasta kiinnostuneiden nähtävillä Stakesin Varttua-ympäristössä.

Varhaiskasvatuksen valtakunnalliset linjaukset ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ovat keskeisiä varhaiskasvatuksen laatua ohjaavia asiakirjoja päivähoitolain ohella. Linjausten ja VASUn tavoitteena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, ohjata sisällöllistä kehittämistä ja luoda osaltaan edellytyksiä varhaiskasvatuksen laadun kehittämiseksi yhdenmukaistamalla toiminnan järjestämisen perusteita.

Yhteistoiminta Stakesissa

Valoa-hanke on ollut osa Stakesin varhaiskasvatuksen tiimiä. Varhaiskasvatuksen tiimi on osa Stakesin Palvelujen laatu -ryhmää. Valoa-hankkeen aikana varhaiskasvatuksen tiimiin on kuulunut useita määräaikaista kehittämishankkeita, kuten Varttua-, Varttua-Tiva-, EriNet- ja Kasvatuskumppanuus-hankkeet.

Varttua on Stakesin rakentama valtakunnallinen ja avoin internet-ympäristö ja varhaiskasvatuksen palvelu. Varttuan tarkoituksena on toimia varhaiskasvatuksen eri toimijoita ja osapuolia yhdistävänä uudenlaisena vuorovaikutuksen kenttänä sekä monipuolisen tiedon tarjoajana. Varttua on kehittynyt keskeiseksi varhaiskasvatuksen tiedolla ohjaamisen välineeksi ja väyläksi. Varttuaa kehitettiin hankkeena vuosina 2000 – 2003. Vuodesta 2004 alkaen sen toiminta vakiintui jatkuvaksi.

Varttuan tavoitteena on

- kehittää varhaiskasvatuksen henkilökunnan keskinäistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta
- kehittää verkostoja yhteistyökumppaneiden kanssa
- lisätä vuorovaikutusta perheiden ja henkilöstön välillä
- lisätä varhaiskasvatuksen piirissä toimivien perheiden keskinäistä vuorovaikutusta
- tehdä näkyväksi suomalaista varhaiskasvatusta
- tuottaa ajankohtaista tietoa

Varttua-Tiva-hanke on Stakesin koordinoima varhaiskasvatuksen henkilöstölle suunnattu ammatillisen kehittymisen hanke (2002 – 2005). Se on yksi osaprojekti valtakunnallisessa, Stakesin alue- ja kuntapalvelujen yksikön Tiva-hankkeessa (Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tietoteknologiavalmiuksien vahvistaminen). Varttua-Tiva on saumatonta jatkoa vuosina 2000 – 2002 Stakesissa kehitetylle varhaiskasvatuksen internet-ympäristölle – Varttualle.

Varttua-Tiva-hankkeessa varhaiskasvatuksen työyhteisöt kehittävät yhdessä toimintaansa valitsemastaan näkökulmasta. Välineitä ja tukea kehittämistyöhön yhteisöt saavat hankkeessa kehitettävästä verkko-oppimisympäristöstä, YhteisöNetistä. Henkilöstön ammatillisuus ja tietoteknologiavalmiudet lisääntyvät toimintakulttuurin kehittymisen rinnalla. Varttua-Tivan yhtenä päätavoitteena on varhaiskasvatuksen kehittyminen työyhteisöissä toteutettavien sisällön kehittämishankkeiden kautta. Toisena päätavoitteena on varhaiskasvatuksen tieto- ja viestintätekniikan valmiuksien ja taitojen kehittyminen ja sitä kautta muun muassa alan arvostuksen lisääntyminen.

EriNet-hankkeen tavoitteena on 1) tuottaa kunnille ohjausmateriaalia erityispäivähoidon järjestämiseksi ja 2) tukea alueellista yhteistyötä erityispäivähoidossa. Alueellisen yhteistyön tukemisessa yhteistyötahona on Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen erityisvarhaiskasvatuksen hanke Syke.

Ohjausmateriaalia on tuotettu Varttua-sivustoon ja projektin työnä kirjoitetaan Erityinen tuki varhaiskasvatuksessa -opas, joka toimitetaan kaikkiin kuntiin. Ohjausmateriaalia tuotetaan myös varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden yhteydessä. Kuntien toiminnan kehittämiseen on tuotettu Erityispäivähoidon dialoginen suunnittelumalli, jota pilotoidaan yhdessä Syke-hankkeen alueryhmässä sekä monissa kunnissa eri puolilla Suomea.

Hankkeen yhtenä tavoitteena on ollut alueellisen yhteistyön kehittäminen. EriNet-hanke päättyi vuoden 2003 lopussa.

Kasvatuskumppanuus-hankkeessa (2003 – 2005) kehitetään Kasvatuskumppanuus-koulutusmallia ja -materiaalia varhaiskasvatuksen toimintaympäristöön sopivaksi. Hankkeen tärkeänä lähtökohtana on Varhaisen vuorovaikutuksen tukeminen perustason työssä -hanke (VAVU).

Hanke toteutetaan pilottikokeiluna kuuden kunnan kanssa ja tehdään yhteistyötä Pikassoksen ja Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen kanssa. Hankkeessa pyritään peruspalvelujen vahvistamiseen ja työntekijöiden osaamisen lisäämiseen vanhemmuuden ja perheiden kanssa tehtävässä työssä. Hankkeessa luodaan eri palvelujen saumakohtia tiivistäviä työ- ja toimintakäytäntöjä neuvoloista päivähoitoon ja ennalta ehkäisevään lastensuojeluun ja kouluun. Lisäksi etsitään keinoja vanhempien keskinäisten kasvatusyhteisöjen (vertaisryhmien) syntymiselle.

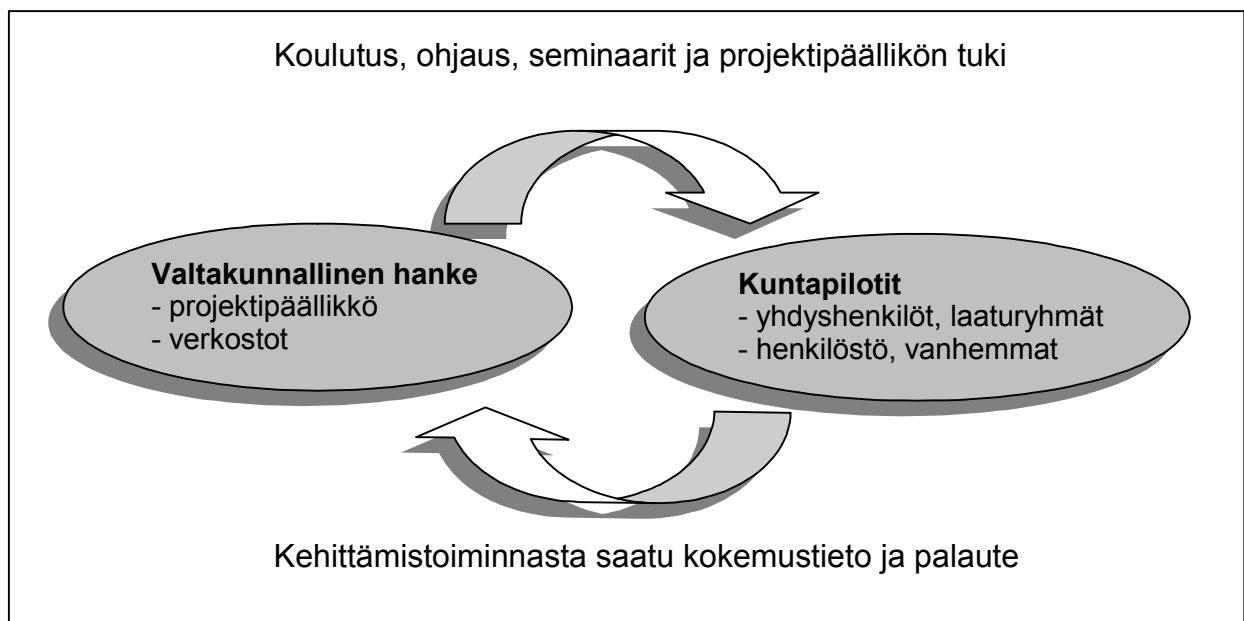
Kansainvälinen yhteistyö

Kansainväliseen yhteistyöhön Valoa-hanke on osallistunut OECD-verkoston toimintaan yhtenä Suomen edustajana. Verkoston toiminta sisälsi seminaareja, Suomessa toteutettu varhaiskasvatuksen arviointi ja yhteistyössä toteutettu raportointi. Projektipäällikön tehtäviin on kuullut myös luennointi Suomessa vierailleille kansainvälisille vierailijaryhmille. Hän on osallistunut kahteen kansainväliseen varhaiskasvatusalan konferenssiin Kanadassa ja Meksikossa.

Suomalainen varhaiskasvatusjärjestelmä sai hyvän arvostuksen vuonna 2001 toteutetussa OECD-arvioinnissa. Kiitosta saivat educate-ajattelun mukainen toiminta, palvelujen universaalius, lasten tarpeiden huomioiminen, vanhempien palvelun valinnan mahdollisuus sekä palvelun kohtuuhintaisuus. Osallistuminen kansainväliseen toimintaan tuo suomalaista varhaiskasvatusta tunnetuksi muuallakin kuin OECD-yhteistyössä ja tuo uusia, tuoreita näkökulmia ja tietoa oman varhaiskasvatuksemme kehittämiseen.

2.2 Pilottitoiminta – varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kehittämisprosessi kunnassa ja sen toimintayksiköissä

Pilottitoiminnan tavoitteena hankkeessa oli varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjaustoiminnan kehittäminen kunnassa ja sen toimintayksiköissä. Pilottitoiminnan kautta haluttiin saada kuntien varhaiskasvatuksen laatutyö alulle sekä tukea ja edistää kehittämistyötä. Pilotit ovat tuoneet kunnallisten toimijoiden näkökulmaa valtakunnallisten asiakirjojen laadintaan.



Kuvio 2. Kehittämistoiminnan kahdensuuntainen vuorovaikutus

Kuviossa kuvataan valtakunnallisen Valoa-hankkeen ja kuntapilotin kahdensuuntaista vuorovaikutusta. Valtakunnallinen hanke koulutti pilottikuntia ja antoi ohjausta prosessin eri vaiheissa. Pilotit puolestaan toivat valtakunnalliselle hankkeelle kokemustietoa kehittämistoiminnasta kunnassa ja antoivat palautetta ja esittivät näkemyksiään kuntatason toimijoina esimerkiksi linjausten laatimisvaiheessa.

Hankkeen pilottikuntien vertailua. Pilottikuntien avulla selvitettiin varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä erikokoisissa ja toimintakulttuuriltaan erilaisissa kunnissa. Jokainen pilottikunta kehitti toimintansa laatua omista lähtökohdistaan, omilla tavoitteillaan ja teemoillaan. Kehittämisprosessin aikataulu ja eteneminen muotoutui näin ollen kussakin kunnassa omanlaisekseen.

Pilottikuntien valinnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että mukaan tulisi erikokoisia ja laatutyön eri vaiheessa olevia kuntia. Alueellisen tasa-arvon toteutuminen varmistettiin siten, että

joka läänistä tuli valituksi vähintään yksi kunta. Kuntia valittaessa lähtökohtana pidettiin myös kuntien välisen yhteistyön edistämistä. Pilottitoiminnan yhtenä tarkoituksena oli tukea kuntien verkostoitumista sekä kokemusten ja tiedon vaihtoa muiden laatutyöstä kiinnostuneiden yksiköiden ja kuntien kanssa. Tästä syystä valittiin muutamia lähellä toisiaan olevia "kuntaryppäitä".

Lapin lääni:	Rovaniemi ja Sodankylä
Oulun lääni:	Utajärvi, Liminka, Lumijoki
Itä-Suomen lääni:	Ristiina ja Savonlinna
Länsi-Suomen lääni:	Pöytyä, Lieto, Loimaan kunta
Etelä-Suomen lääni:	Hämeenlinna

Taulukko 1. Valoa-hankkeen pilottikunnat lääneittäin

Valoa-hankkeen kunnat olivat asukasmäärältään erikokoisia. Pilottikunnista kolme oli keskikokoiseksi luokiteltavia kaupunkikuntia. Muissa kunnissa asukasmäärä vaihteli 1 741 –14 605 asukkaan välillä. Samassa suhteessa kuin asukasmäärä, myös kunnan varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrien erot olivat merkittäviä palvelun järjestämisen suhteen. Mitä enemmän kunnassa on lapsia, sitä enemmän tarvitaan heitä hoitavia toimintayksiköitä. Yksiköiden määrän lisääntyessä kasvaa haaste toimintajärjestelmän toimivuudelle. Toisaalta isommissa toimintajärjestelmissä on enemmän asiantuntemusta, jota parhaassa tapauksessa voidaan hyödyntää myös laadunhallinnassa.

Pilottikuntia voi tarkastella myös hoitomuodoittain. Noin puolet kunnista oli päiväkotivoittoisia (yli 50 % hoidossa olevista lapsista päiväkodissa) ja noin puolet perhepäivähoitovoittoisia (yli 50 % hoidossa olevista lapsista perhepäivähoidossa). Pilottikuntia voi vertailla myös sen perusteella, kuinka moni kunnan alle kouluikäisistä lapsista oli päivähoidossa. Vähiten lapsia oli hoidon piirissä Lumijoella (29 %) ja eniten Hämeenlinnassa (53 %).

Kunnat erosivat toisistaan myös elinkeinorakenteensa, maantieteellisen sijaintinsa, historiansa ja toimintakulttuurinsa suhteen. Kuntien taloudellinen tilanne oli erilainen ja kuntien varhaiskasvatuksen toteuttamiseen suuntaamat määrärahat vaihtelivat. Laadun kehittäminen oli helpompaa kunnissa, joissa ei ollut tarvetta työskennellä niukkenevien määrärahojen aiheuttamien toiminnan supistuspaineiden kanssa. Muut paikalliset olosuhteet, esimerkiksi kunnassa vaikuttava uskonnollinen suuntaus voi olla myös varhaiskasvatuksen toteuttamiseen vaikuttava tekijä.

Pienissä kunnissa laadunhallinta on vain muutamaa päivähoitoyksikköä koskeva asia, kun taas suuremmassa kunnassa joudutaan arvioimaan myös koko toimintajärjestelmää.

Kunta	Asukkaita 31.12.01	Lapsia hoidossa 01 Pk/pph/yht.	Hoidossa % 0-6 v
Hämeenlinna	46 352	1438/437/1895	53
Rovaniemi	35 188	1066/278/1344	51
Savonlinna	27 660	663/236/899	49
Lieto	14 380	468/237/705	47
Sodankylä	9 674	126/130/256	37
Liminka	5910	127/150/277	32
Loimaan kunta	6 049	69/150/219	48
Ristiina	5 151	40/135/175	44
Pöytyä	3 691	70/83/153	50
Utajärvi	3 290	49/41/90	39
Lumijoki	1 698	31/28/59	29
Vertailutietona			
<i>Iniö</i>	238	-/4/4	36
<i>Helsinki</i>	559 718	19 154/2079/ 21 233	54

Taulukko 2. Pilottikuntien asukasmäärä, lasten määrä hoitomuodoittain, lasten osallistuminen päivähoitoon prosentteina 0 – 6-vuotiaiden ikäluokasta

Taulukko on laadittu havainnollistamaan, kuinka erikokoisia Valoa-hankkeen pilottikunnat olivat asukasmäärältään ja päivähoitoon osallistuvien lasten osalta. Vertailutietona mukaan on otettu asukasmäärältään pienin ja suurin suomalainen kunnallista päivähoitoa järjestävä kunta. Taulukossa ei ole mukana esiopetusta. Suomessa esiopetukseen osallistui vuoden 2001 lopussa 97,4 % kuusivuotiaiden ikäluokasta.

Utajärven kunnassa on käytössä ISO9001-laatustandardiin perustuva toiminta- ja laatu järjestelmä. Järjestelmässä ovat mukana kaikki kunnan palvelut. Sähköinen toimintajärjestelmä sisältää organisaation toimintamallin, laatu käsikirjan sekä kaikki tarvittavat sopimukset, lomakkeet, esitteet ja tiedotteet. Valoa-hankkeen aikana kehittämistyö tehtiin varhaiskasvatuksen osalta toimintajärjestelmän puitteissa.

Onnistunut kehittämistyö on prosessi. Osallistuminen Valoa-hankkeen pilotiksi oli kunnille kehittämisprosessi, joka alkoi pilotiksi valinnalla vuoden 2000 lopussa ja päättyi kuntakohtaisen loppuraportin ja laadunhallinnan suunnitelman laatimiseen keväällä 2003.

Työ kunnassa alkoi pohdinnalla mikä tai mitkä olisivat eniten kehittämistä kaipaavia varhaiskasvatuksen osa-alueita. Kehittämisen kohteiksi kunnat määrittivät esimerkiksi erityis päivähoiton, perhepäivähoidon ja lapsihavainnoinnin kehittämisen tai kunnassa käytettävien lomakkeiden ajanmukaistamisen. Toiminnan kehittäminen saattoi alkaa yksinkertaisesti kokouskäytäntöjen toimivuuden pohdinnalla ja arvioinnilla. Kehittämistoimenpiteet, vastuutahot ja aikataulut kirjattiin laadunhallinnan suunnitelmaan. Yhtä tärkeäksi kuin laaditut dokumentit

muodostui kehittämisprosessi, jonka aikana pohdittiin laatuun liittyviä kysymyksiä kunnassa ja toimintayksiköissä.

Prosessi eteni kunnissa laaditun suunnitelman mukaisesti. Kunnat itse kuvasivat prosessiaan siten, että kehittämistyössä edettiin kaksi askelta eteen ja yksi taakse. Sitoutuminen laatu-hankeeseen vaihteli kuntakohtaisesti. Mitä enemmän sosiaalitoimen ja varhaiskasvatuksen johto osallistui ja oli kehittämishankkeessa mukana, sitä paremmin myös henkilöstö sitoutui. Vaikka kehittämisprojektilla oli selkeä elinkaari, tehty työ jää elämään muuttuneina toiminta-käytäntöinä ja työtapoina ja laadunhallinnan suunnitelmina, jotka jatkossakin ohjaavat kunnan varhaiskasvatuksen kehittämistyötä.

2000 – 2001	2001 – 2002	2002 – 2003
Lähtötilanne: Tilannekartoitus ja kehittä-misteemojen valinta	Kehittämisprosessi: Kunnan suunnitelman mukaisesti	Päätösvaihe: Kuntakohtaiset tulokset ja vai-kutukset Laadunhallinnan suunnitelma Loppuraportti

Taulukko 3. Pilottikuntien kehittämisprosessi

Pilotti- ja teemaseminaarit muodostivat hankkeen kehittämistoiminnan selkärangan.

Pilottiseminaarien tarkoituksena oli koota hankkeen yhdyshenkilöt neljä kertaa vuodessa yleensä kahdeksi päiväksi yhteen pohtimaan hankkeidensa edistymistä ja saamaan tukea toi-silta kunnilta. Seminaarien tavoitteena oli edistää pilottikuntien välistä yhteistyötä ja mahdol-listaa tiedon saaminen erilaisista lähestymistavoista laadunhallintaan. Tavoitteena oli myös jakaa ja saada ajankohtaista tietoa varhaiskasvatuksen alueelta ja kouluttaa yhdyshenkilöitä laadunhallintaan.

Pilottiseminaareja oli yhteensä kahdeksan ja ne pidettiin Helsingissä joko Stakesin tai sosiaa-li- ja terveysministeriön tiloissa. Osa seminaareista oli teemaseminaareja, joihin pilottikuntien varhaiskasvatuksen henkilöstöllä oli laajemminkin mahdollisuus osallistua. Usein seminaa-reissa toimi kouluttajina myös hankkeen ulkopuolisia asiantuntijoita. Merkittävää hankkeen etenemisen kannalta oli yhdyshenkilöiden mahdollisuus yhdessä pohtia hankkeidensa edisty-mistä ja saada vertaistukea toisiltaan.

Teemaseminaarit olivat pilottiseminaarien yhteydessä toteutettuja puolen päivän tai päivän mittaisia tilaisuuksia, joiden aikana perehdyttiin laajemmin joihinkin varhaiskasvatuksen kes-keisiin kysymyksiin ja teemoihin. Käsiteltyjä teemoja olivat muun muassa erityispäivähoito, perhepäivähoito, asiakaspalautejärjestelmien kehittäminen ja johtaminen.

Pilottikunnat tekivät välitehtäviä seminaarien välillä. Välitehtävien keskeinen tehtävä oli yllä-pitää ja edistää hankkeen etenemistä kunnissa. Esimerkiksi kunnat dokumentoivat perhepäi-vähoidon tai erityispäivähoidon toimintakäytäntönsä ennen asian käsittelyä seminaarissa.

Omien toimintakäytäntöjen kirjaaminen välitehtävien muodossa auttoi pilotteja kuvaamaan ja tekemään näkyväksi omaa toimintaansa ja mahdollisti toiminnan arvioinnin. Välitehtävät olivat siten dokumentoinnin apuvälineitä.

Projektipäällikön konsultoiva tuki ja kuntavierailut tukivat kuntien kehittämistyötä.

Kukin pilottikunta suunnitteli ja toteutti oman kehittämishankkeensa itsenäisesti projektipäällikön tuella. Projektipäällikön ohjausvälineitä olivat pilotti- ja teemaseminaarit, kuntavierailut sekä kuntien tapauskohtainen ohjaus puhelimitse sekä sähköpostin ja postin välityksellä. Kuntavierailun kokonaisuus oli yleensä yhden työpäivän ja iltatilaisuuden pituinen. Projektipäällikkö vieraili keskimäärin kolme kertaa kussakin pilottikunnassa.

Kunnat raportoivat projektipäällikön kuntavierailut tärkeiksi hankkeensa etenemisen, koulutuksen ja tuen näkökulmista. Vierailujen aikana projektipäällikkö tapasi kunnan sosiaalitoimen ja päivähoiton johtoa, luottamusmiehiä sekä henkilöstöä ja vanhempia. Vierailupäivinä pidettiin neuvotteluja, osallistuttiin työryhmien toimintaan, tavattiin henkilöstöä ja yksikköjen esimiehiä ja tutustuttiin toimintayksikköjen toimintaan ja ympäristöön. Vierailupäivän iltoina pidettiin koulutus- ja tiedotustilaisuuksia. Kuntavierailu konkretisoi projektipäällikölle kunkin kunnan varhaiskasvatuksen toimintaympäristöä ja antoi paremmat mahdollisuudet tukea kehittämistyötä. Kuntakohtaisten raporttien ja laadunhallinnan suunnitelmien laatimisen yhteydessä projektipäällikkö antoi palautetta ja konsultoi kuntia yksilöllisesti tarpeen mukaan.

Pilottiyhdyshenkilöillä ja työryhmillä keskeinen rooli kehittämistyössä.

Yhdyshenkilöt toimivat eri tehtävissä edustamansa kunnan päivähoiton organisaatiossa. Yhdyshenkilöistä valtaosa (9) toimi esimiestehtävissä joko vastuullisena päivähoiton johtajana tai päivähoitoyksikön hallinnollisena esimiehenä tai ryhmätyöhön osallistuvana esimiehenä. Osalla oli myös koko kunnan päivähoiton koordinoitavastuu. Kaksi yhdyshenkilöä toimi hoito- ja kasvatustehtävässä. Kaksi kuntaa vaihtoi yhdyshenkilönsä hankkeen aikana.

Esimiesasemassa toimineet yhdyshenkilöt kokivat roolinsa eri tavalla kuin hoito- ja kasvatustehtävästä käsin toimineet kollegansa. Esimiesasemassa toimivat yhdyshenkilöt olivat jo tottuneita tuomaan kehittämishaasteita organisaatioilleen ja heillä oli siihen asemansa mukainen valtuutus. Hoito- ja kasvatustehtävässä toimivalle yhdyshenkilölle kehittämishankkeeseen liittyvien asioiden ja tehtävien tuominen organisaatioonsa oli pulmallista. Hänellä ei ollut asemaansa liittyvää valtuutusta ohjata toimintaa. Hän saattoi olla ideoiden tuoja ja herättelijä, mutta niiden toimeenpanosta vastasivat hänen esimiehensä.

Yhdyshenkilöt toimivat tehtävässään oman perustyönsä ohella. Vain yhdessä kunnassa tehtiin projektin loppuvaiheessa erillisiä työaika- ja sijaisjärjestelyjä muun muassa loppuraportin koaamiseksi.

Yhdyshenkilöt kokivat palautteensa mukaan yhdyshenkilönä toimimisen sekä myönteisenä että kielteisenä. Myönteiset kokemukset yhdyshenkilönä toimimisessa liittyivät laatuhankeen mielenkiintoisuuteen, haastavuuteen ja monipuoliseen oppimis- ja kasvukokemukseen. Yhdyshenkilöt kokivat saaneensa olla mukana kehittämisprojektissa ja -prosessissa, jossa on opittu paljon. Vastuullinen projektin vetäminen on myös kasvattanut yhdyshenkilöitä sekä työtehtävissä että ihmisinä. Palkitsevana yhdyshenkilöt pitivät hankkeen etenemistä ja tavoitteisiin pääsemistä. Projektin kautta opittiin uusia asioita: tehtävien delegointia ja organisointia, dokumentointia ja ajankäytön hallintaa. Käsitys ja ymmärrys varhaiskasvatuksen rakenteista ja hallinnosta sekä omassa kunnassa että valtakunnallisestikin lisääntyi hankkeen aikana. Yhdyshenkilöt saivat pääosin kiittävää palautetta toiminnastaan.

Kielteisinä tekijöinä yhdyshenkilöt kuvasivat työmäärän paljoutta ja siitä seurannutta ajan puutetta ja työn pirstaleisuutta. Hankkeeseen kuuluneet monet kirjaamis- ja kuvaamistehtävät kasaantuivat yleensä yhdyshenkilön tehtäväksi. Yhdyshenkilöt kuvasivat olleensa hankkeen aikana monessa suhteessa kuin tiimalasin ahtaimmassa paikassa. Heidän tehtävänsä oli toimia kunnassaan hankkeen eteenpäin viejinä. Hankkeen suunnalta saatiin tietoa ja etenemisideoita, jotka yhdyshenkilön kautta sovellettiin käytännön toimintaan. Yhdyshenkilöt ottivat vastaan myös palautetta omasta toimintaympäristöstään. Yhdyshenkilöt tiedottivat vanhemmille ja kunnan virkamies- ja luottamusmiesjohdon suuntaan saaden palautetta ja ohjausta myös näiltä tahoilta.

Yhdyshenkilöiden lisäksi tärkeä tuki toiminnalle olivat laatutyöryhmät tai projektiryhmät. Kaikissa pilottikunnissa yhdyshenkilöiden ja laadunkehittämisen tukena toimivat työryhmät, joissa suunniteltiin, pohdittiin ja arvioitiin laadunhankkeen etenemistä kunnassa. Työryhmillä oli erilaisia nimiä kuten laaturyhmä, laatutyöryhmä, projektiryhmä tai työrukkanen. Työryhmien jäsenet osallistuivat osaltaan myös hanketyöskentelyyn, kuten kirjallisten suunnitelmien ja raporttien laatimiseen.

Yhteistyö ja verkostoituminen hankkeen aikana. Hankkeen alussa luotiin Varttua-ympäristöön Valoa- ja Varttua-hankkeen yhteinen pilottiympäristö, jonne pääsivät vain pilottikuntien yhdyshenkilöt ja Stakesin yhteyshenkilöt. Tavoitteena oli käydä prosessinomaista avointa keskustelua, mielipiteiden vaihtoa ja viestien välitystä pilottiympäristössä. Työskentelytapa ei muodostunut käytännössä toimivaksi. Palvellakseen kehittämistyötä pilottiympäristön käyttö olisi edellyttänyt kaikkien osallistujien aktiivista ja jatkuvaa osallistumista. Hankkeen alkuvaiheessa uutta opittavaa ja työtehtäviä oli niin paljon, että oman ympäristön käyttö pikku hiljaa loppui. Yhteydenotot tehtiin mieluummin suoraan sähköpostilla tai puhelimitse.

Hankkeen aikana muodostui Valoa-hankkeen pilottikunnista yhteistyöverkosto. Varsinkin hankkeen alkuvaiheessa verkostoitumisen oletettiin olevan jatkuvampaakin yhteydenpitoa toisiin pilottikuntiin joko puhelimitse, sähköpostitse tai yhteisissä neuvotteluissa. Käytännössä verkostoituminen toteutui ja vertaistukea yhdyshenkilöt saivat lähinnä pilottiseminaareista ja lähekkäin olevien pilottikuntien kollegoilta puhelimen tai sähköpostin välityksellä. Yhteinen konkreettinen hanke kuten esimerkiksi kolmen kunnan yhteisen erityislastentarhanopettajan palkkaaminen tai yhteisen koulutuksen järjestäminen saattoivat kuntia yhteen. Hankkeen aikana voimavarat suunnattiin pääasiassa kunnan sisäiseen hankkeen edistämiseen. Moni pilottikunnista raportoikin vuorovaikutuksen parantuneen ja kunnan sisäisen verkoston aktivoituneen hankkeen aikana.

Hankkeen ei voi sanoa lisänneen sanottavasti verkostoitumista lähikuntien kanssa. Ne kunnat, jotka jo ennen hankkeeseen osallistumista olivat aktiivisia ja avoimia kanssakäymiselle, olivat sitä myös hankkeen päättyessä. Ulospäin vähemmän aktiivisten kuntien joukossa ei vuorovaikutus muihin kuntiin sanottavasti lisääntynyt.

Laadunhallinnan suunnitelma kokoa kunnan varhaiskasvatuksen laadun kehittämisen osa-alueita yhteen. Kunnan varhaiskasvatuksen laadunhallinnan suunnitelman laatiminen oli keskeinen pilottitoiminnan tavoite. Yhtä kuntaa lukuun ottamatta kaikki kunnat laativat laadunhallinnan suunnitelman työtään järkevöittämään. Laadittujen suunnitelmien laajuus ja suunnitelman sisältö vaihtelivat kuntakohtaisesti.

Laadunhallinnan suunnitelma sisältää kunnan varhaiskasvatuksen laadunhallintaan liittyvät toimenpiteet, rakenteet, vastuutahot ja aikataulut. Suunnitelmassa on tarpeellista kirjata myös visio siitä, mihin laadunhallinnalla pyritään ja millaiseen näkemykseen laadusta laadunhallin-

tatyö perustuu (Hujala ym. 1999). Valoa-hankkeen pilottikuntien laadunhallinnan suunnitelmissa käsiteltiin seuraavia aihekokonaisuuksia:

Perustehtävän ja laadun määrittely ja toimintaympäristön kuvaukset

- Toiminta-ajatus, arvot ja visio
- Laadunhallinnan tavoite ja määrittely kunnan varhaiskasvatuksessa
- Palvelun ja toiminnan kuvaukset, organisaatiokaaviot

Johtaminen

- Johtamisen rakenteet
- Kehityskeskustelut (esimies-alaiskeskustelut)
- Laadunhallinnan tukirakenteet, työryhmät

Arviointi

- Arviointisuunnitelma
 - arvioijatahojen määrittäminen
 - arviointikriteerien valinta
 - tarvittavan koulutuksen järjestäminen
 - arvioinnin aikataulun määrittäminen
 - vastuuhenkilöiden nimeäminen
- Arvioinnin toteuttaminen
- Arvioinnin tulosten kokoaminen, raportointi ja tiedottaminen
 - arvioinnin tulosten hyödyntäminen, esimerkiksi kehittämissuunnitelmien laadinta

Asiakastyön kehittäminen

- Yhteistyö vanhempien ja muiden kumppanien kanssa
- Asiakaspalautejärjestelmä, asiakaskyselyt
- Lapseen liittyvät hoito- ja kasvatussopimukset

Henkilöstö

- Henkilöstön hyvinvointi ja työtyytyväisyys
- Osaamisen kehittäminen, koulutussuunnitelma
- Perehdyttäminen

Ohjaavien dokumenttien ja lomakkeiden päivitys

- Toimintojen kuvaukset ja ohjeistukset
- Lomakkeiden päivitys
- Laadunhallintasuunnitelman päivityskäytäntö

Kunnissa, joissa laadunhallintatyö oli alkuvaiheessa, kuvattiin laadunhallinnan suunnitelmasa lähinnä kunnan varhaiskasvatuksen arvioinnin aloittamiseen liittyvät käytännöt. Pisimmällä olevissa kunnissa laadunhallinnan suunnitelmissa kuvattiin monipuolisesti lähes kaikkia edellä mainittuja osa-alueita.

Laadunhallinnan suunnitelman laajetessa kattamaan lähes kaikki edellä mainitut osa-alueet voidaan koottua dokumenttia nimittää varhaiskasvatuksen laatukäsikirjaksi. Laadunhallinnan suunnitelman merkitys korostuu hankkeen päättymisen jälkeen. Suunnitelman ja sen sisältämien asiakokonaisuuksien päivittäminen ja työstäminen edelleen pitävät kehittämistoimintaa käynnissä jatkossakin.

Kuntien palautteen mukaan tärkeintä suunnitelmienkin laadinnassa olivat yhdessä käydyt keskustelut ja pohdinnat, jotta saatiin aikaan kunnan toimintaympäristön näköinen asiakirja. Suunnitelman valmistuminen koettiin monessa kunnassa huomattavana onnistumisen kokemuksena ja työtä jäsentävänä ja kokoavana tekijänä.

Arvioinnin avulla toiminnan vahvuudet ja kehittämiskohteet esille. Arviointia oli toteutettu ennen hanketta pilottikunnissa satunnaisesti ja yksikkökohtaisesti. Pilottikunnissa nähtiin tärkeäksi aloittaa tai kehittää edelleen toiminnan laadunarviointia. Arviointi toteutettiin kunnissa itsearviointina, jossa yhteisö arvioi toimintaa systemaattisesti suhteessa määritettyihin laatukriteereihin. (Hujala ym. 1999) Arviointi oli pilottikunnissa erityisesti henkilöstön tehtävä. Hallinto osallistui arviointiin satunnaisesti. Valtaosassa kuntia myös vanhemmat osallistuivat osaltaan arviointiin tai ainakin antoivat kirjallista asiakaspalautetta. Hankkeen aikana pohdittiin kuntakohtaisesti arviointikäytäntöjä myös hoito- ja kasvatussopimusten ja kasvun kansioden osalta sekä kehitettiin henkilöstön havainnointitaitoja koulutuksen avulla.

Hankkeen aikana pyrittiin toteuttamaan koko kunnan päivähoidossa laadunarviointi. Arviointiprosessi alkoi laadun ja laatukriteerien määrittämisellä. Kaikissa kunnissa hyödynnettiin Oulun yliopiston laatuhankeena aikana koottuja päiväkotien ja perhepäivähoidon laatukriteerejä. Arviointikriteerien laatiminen, valinta ja kokoaminen oli työläs prosessi ja kriteeristö saattoi laajeta niin suureksi, että arviointiin osallistuneet henkilöstö ja vanhemmat kokivat sen raskeana ja aikaa vievänä. Arviointi koettiin laadunhallintaan liittyvistä toiminnoista kaikkein haastavimmaksi tehtäväksi.

Arviointeja käytettiin lähinnä toimintayksiköiden sisäiseen ja yksiköiden väliseen toiminnan kehittämiseen. Arvioinnin avulla määritettiin toiminnan vahvuusalueita sekä löydettiin toiminnasta kehittämiskohteita. Kehittämiskohteiden määrittämisen jälkeen kirjattiin suunnitelmaan millaisin tavoittein, toimenpitein ja aikatauluin pyrittiin kehittämiskohteessa saamaan aikaan muutosta parempaan.

Määrätietoinen johtaminen luo edellytykset onnistuneelle laadunhallinnalle. Hankkeen aikana pilottikunnissa kuvattiin toimintajärjestelmä ja samassa yhteydessä tarkasteltiin myös kunnan koko varhaiskasvatuksen johtamista sekä toimintayksiköiden esimiestoimintaa. Osassa kuntia johtamisjärjestelyt olivat selkeät ja toimintaa tukevat. Osassa nousi esille sama asetelma kuin valtakunnallisessa selvityksessäkin: päivähoidon johtamisjärjestelyt olivat monessa kunnassa alimitoitettuja ja monet laajat tehtäväkokonaisuudet olivat usein yhden henkilön harteilla. Ryhmätyötä tekevä päiväkodinjohtaja saattoi toimia myös koko kunnan päivähoidon johtajana tai kunnan päivähoidon johtamiseen liittyviä tehtäviä oli koottu jollekin esimiehelle ilman selkeätä tehtävämäärittystä ja päättävaltaa.

Johtamisjärjestelyt nousivat keskusteluun erityisesti niissä kunnissa, joissa päivähoiton lapsimäärä oli voimakkaasti laskeva tai kunnan taloudellinen tilanne edellytti toiminnan tehostamista.

Osassa pilottikuntien raportteja kuvattiin, että laadunhallinnasta tiedotettiin päivähoiton johdolle ja luottamushenkilöille ja että johto ja luottamushenkilöt olivat kiinnostuneita laadunhallinnasta. Tällöin laadun kehittämistoimintaa organisoitiin yksikötasolla ja se oli vain henkilöstön pyrkimys kehittää ja jäsentää omaa toimintaansa. Kuitenkin pitkäjänteisen laadunhallinnan onnistumisen edellytys on johdon aktiivinen ja näkyvä rooli kehittämistoiminnan koordinoijana. Johdon tehtävä on myös määritellä miksi ja millaisin tavoittein laadunhallintaa toteutetaan ja miten laadunhallinta jäsentyy osaksi päivittäistä työtä. Ilman riittävää johtamista lupaavastikin alkanut kehittämistyö uhkaa jäädä yksittäisiksi toimenpiteiksi ja näivettyä tuen puutteeseen.

Yhteenvetoa ja pohdintaa pilotista

Kunnat olivat erilaisia kokonsa ja toimintaympäristönsä suhteen. Kuntien kokemus palautteen mukaan osallistumisesta varhaiskasvatuksen laatuhankkeeseen oli myönteinen. Hankkeen kuлуessa pilottiin osallistuneet kunnat kertoivat laatuhankkeen jäsentäneen ja antaneen rakenteen kehittämistoiminnalle. Kunnassa laadittu laadunhallinnan suunnitelma kokosi toiminnan laadun kehittämiseen liittyvät osa-alueet yhteen ja suunnitelma jäi työvälineeksi hankkeen päättyessä. Kehittämistoiminnassa edettiin "pienen askelten politiikalla".

Kehittämistyö toteutettiin hankkeessa lähes ilman ylimääräistä resursointia. Osallistujat miettivät, mistä löytää aikaa laadunarvioinnin kehittämiseen ja toteuttamiseen ja yhteiseen keskusteluun. Valoa-hankkeessa, kuten monissa muissakin laadunhallinnan hankkeissa, "laatutyö" koettiin aluksi jotenkin omasta työtehtävästä irralliseksi alueeksi. Monet kunnat totesivat raporteissaan, että hankkeen loppua kohden edetessä laadun kehittäminen parhaimmillaan oli sulautunut osaksi arjen työtä.

Kehittämisprosessi ei aina toteudu suunnitelmien mukaisesti. Kunnan varhaiskasvatuksessa organisaation tai henkilöstöjärjestelyjen muutokset saattavat viedä hankkeen etenemiseen tarvittavat voimavarat siten, että kehittämishankkeen tulokset jäävät odotettua vähäisemmiksi. Toimintayksiköt ja henkilöstö sitoutuivat hankkeen toimintaan samankin kunnan alueella vaihtelevasti ja muutosvastarintaa esiintyi etenkin tehtävien ajoittain kasautuessa.

Kuvatessaan ja arvioidessaan toimintaansa pilottikunnat tekivät omaa työtään näkyväksi. Tämä on lisännyt kuntien arvion mukaan työn arvostusta sekä hallinnon että vanhempien taholta. Kunnassa toteutettu laatuhanke kiinnosti myös paikallisia tiedotusvälineitä ja sai julkisuutta paikallislehdissä sekä alueradiossa. Valoa-hankkeen pilotit olivat monen kunnan sosiaali-toimessa ja jopa kuntatasolla käytännön laadun kehittämisen pioneereja.

Hankkeen aikana ja lopuksi pilottikunnat arvioivat sekä valtakunnallista hanketta että omaa toimintaansa. Väliarvioinnin yhteydessä arvioitiin siihenastista toimintaa lomakkeiden avulla. Seminaarien jälkeen arvioitiin niiden onnistumista. Projektipäällikkö arvioi kuntakohtaisia raportteja ja suunnitelmia ja antoi niistä palautetta.

Mitä laatuhanke tarvitsee onnistuakseen?

Kehittämishankkeen aikana seminaareissa, tehdyssä selvityksessä ja raporteissa nousivat merkittäviksi seuraavat laadun kehittämiseen liittyvät tekijät:

- ❖ Innostunut vetäjä ja hyvä tukiryhmä
- ❖ Motivaatio, kehittämismyönteisyys, visiointikyky, pitkäjänteisyys
- ❖ Kaikkien tahojen osallisuus
- ❖ Johtaminen
- ❖ Riittävät resurssit (esimerkiksi koulutukseen, sijaistuksiin)
- ❖ Kehittämistyön näkeminen prosessina
- ❖ Dokumentointi
- ❖ Monipuolinen arviointi ja arviointimenetelmien kehittäminen
- ❖ Arvioinnin tulosten sitominen kehittämiseen
- ❖ Verkostoituminen
- ❖ Tiivis yhteydenpito ja tiedottaminen osapuolten välillä

2.3 Julkaisutoiminta ja raportit

Valoa-hankkeen yhtenä tavoitteena oli nostaa esiin laadunhallinnan ja ohjauksen keskeisiä asioita ja teemoja varhaiskasvatuksen keskusteluun sekä valtakunnallisesti että kunnallisella tasolla. Hankkeen aikana on julkaistu ja julkaistaan seuraavat raportit ja julkaisut.

1. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishanke

Valoa-hankkeen väliraportti (Moniste. Stakes, sosiaali- ja terveysministeriö. 2002)

Valoa-hankkeen väliraportti sisältää kuvauksen ja väliarvioinnin toiminnasta sekä tavoitteiden saavuttamisesta hankkeen puoliväliin mennessä. Raportissa kuvataan hankkeen tapahtumia ja toimintaa yleisesti ja pilottien kehittämistyön etenemistä hankkeen alkutaipaleella. Arviointiosuus koostuu kuntien oman toiminnan arvioinnista sekä ohjausryhmän arvioinnista asetettuihin tavoitteisiin nähden. Raportin päättää yhteenveto-osuus ja hankkeen jatkosuunnitelma.

2. Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa

(Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:1)

Hankkeen yhtenä tavoitteena oli selvittää kuntien laadunhallinnan ja ohjauksen nykytilanne Suomen kunnissa ja sitä selvitettiin kaikille kunnille suunnatulla kyselytutkimuksella. Julkaisu on luettavissa myös sosiaali- ja terveysministeriön internet-sivuilla osoitteessa www.stm.fi/selvityksia.

Tutkimuksen yleistuloksia

Laadunhallinta ja arviointi ovat käsitteinä vielä selkiytymättömiä. Laadun kehittämisessä tarvitaan systemaattisuuden lisäksi muun muassa tietoa erilaisista laadunarviointimenetelmistä sekä laatutyön liittämistä osaksi johtamisjärjestelmää, kehittämistä ja suunnittelua sekä päivittäisen työn tarkastelua. Varhaiskasvatuksessa tarvitaan laadun ja arvioinnin teoreettista ja tutkimuksellista vahvistamista. Kunnat tarvitsevat vielä paljon tukea laatuprosessien aloittamiseen ja eteenpäinviemiseen.

Selvityksen mukaan kuntien kesken on suuria eroja päivähoidon laadunarvioinnissa. Suuremmat kunnat ovat pääsääntöisesti pidemmällä monipuolisessa laadunarviointityössä kuin pienet kunnat. Päivähoitohenkilöstö tarvitsee merkittävästi lisää koulutusta laadun kehittämiseen ja arviointiin.

Laadunarviointi ja kehittämistoiminta varhaiskasvatuksessa

Määrällistä arviointia (esimerkiksi hoitopäivän hinta) suoritetaan säännöllisesti lähes kaikissa kunnissa erityisesti perhepäivähoidon ja päiväkotien kohdalla. Taloudellisen toiminnan seuraamiseen on runsaasti erilaisia tunnuslukuja. Määrällisen arvioinnin kautta tullutta tietoa käytetään päivähoidon henkilöstöresurssien kohdentamiseen ja palvelutoiminnan kehittämiseen sekä talousarvion suunnitteluun ja seurantaan. Toiminnan laadun arviointia suoritetaan huomattavasti vähemmän ja harvemmin kuin määrällistä arviointia kaikkien päivähoitomuotojen kohdalla.

Tulosten mukaan kunnissa on laadittu vain vähän päivähoidon laatutyötä ohjaavia asiakirjoja, kuten laatukäsikirja tai laadunhallinnan suunnitelma. Laatutyöhön keskittyviä työryhmiä ei kunnissa juurikaan ole. Järjestelmällistä laadunarviointitapaa ja -järjestelmää käyttää vain kolmannes kunnista. Kunnan hallinto on harvoin mukana päivähoidon laatu- ja arviointityössä. Kunnat ovat harvoin osallisina erilaisissa laatuprojekteissa joko koko kunnan tai päivähoidon osalta. Vanhempien ja lasten osuus päivähoidon laatutyössä on tutkimuksen mukaan vielä varsin vähäistä ja satunnaista.

Vastaajista reilu neljännes ilmoitti, ettei kunnassa arvioida toiminnan laatua. Sisäinen arviointi on yleisin arviointitapa niissä kunnissa, joissa arviointia suoritetaan. Ensisijaisesti arvioinnin tulosten pohjalta korjataan toimintaa ja kirjataan kehittämisalueita toimintasuunnitelmaan. Sen sijaan kehittämisprojekteja, vastuutehtäviä ja aikatauluja määritellään vähemmän. Vertaailua muiden kuntien tai päivähoitoyksiköiden välillä ei suoriteta juuri lainkaan. Laatutyöstä ja sen tuloksista tiedottaminen kaipaa tehostamista kaikilla tahoilla.

Kuntien laatu- ja arviointityöhön liittyvät mielikuvat ovat yleisesti myönteisiä ja laatutyö koetaan hyödylliseksi ja haasteelliseksi oman työn kehittämisvälineeksi. Kielteisiä ja kriittisiä mielikuvia on joka neljännellä vastaajalla.

Ohjaustoiminta

Nykyinen valtakunnallinen normiohjaaminen koetaan kuntien vastausten mukaan riittävänä. Informaatio-ohjaaminenkin on vastaajien mukaan riittävää, vaikkakin uusista tutkimuksista ja

kehittämishankkeista sekä valtakunnallisista linjauksista, suunnitelmista ja tavoitteista kaivataan enemmän tietoa. Valtakunnan taholta tuleva tieto vaikuttaa kunnissa toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen sekä koulutukseen hakeutumiseen. Vaikka valtakunnan tason normi- ja informaatio-ohjaus koetaan riittävänä, kunnat kaipaavat laatu- ja arviointityöhön valtakunnallista ohjeistusta. Kunnat katsovat, että valtakunnallinen ohjeistus varhaiskasvatuksen laatu-työssä tukee kunnallista laatutyötä, tasoittaa kuntakohtaisia eroja ja yhtenäistää varhaiskasvatuksen laadunlinjauksia.

Päivähoidon henkilöstön nimikkeet ovat etenkin esimiesten osalta moninaisia ja kirjavia. Päivähoidon kuntaorganisaatiossa on tutkimuksen mukaan yleensä pedagogisesta ohjaamisesta ja koulutussuunnittelusta vastaava henkilö. Tällä henkilöllä on kuitenkin yhtä aikaa monia suuria työkokonaisuuksia vastuullaan, esimerkiksi päiväkodin johtaminen, työskentely lapsiryhmissä ja koko kunnan päivähoidosta vastaaminen, jolloin esimerkiksi pedagogiseen johtamistyöhön ei jää aikaa. Kuntien päivähoidolle ohjaaman koulutuksen määrää, sisältöä ja rahoitusta tulee vastaajien mielestä tehostaa. Myös päivähoidon tiedonhaku- ja välitysjärjestelmä kaipaava kunnissa systematisointia ja tehostamista.

Kunnissa tarvitaan tukea varhaiskasvatuksen sisällön kehittämiseen esimerkiksi varhaiskasvatustutkimuksen, vanhempien kanssa tehtävän yhteistyön, erityiskasvatuksen ja laadun kehittämisen osalta.

3. Pilottikuntien loppuraportit ja laadunhallinnan suunnitelmat

Kukin Valoa-hankkeen pilottikunta on kuvannut ja arvioinut hankkeen yhteydessä toteuttamaansa kehittämisprosessia kuntakohtaisessa loppuraportissaan. Kunnan varhaiskasvatuksen laadunhallintaan liittyvät toimenpiteet puolestaan on koottu kunnalliseen laadunhallinnan suunnitelmaan. Loppuraportit ja laadunhallinnan suunnitelmat ovat luettavissa Stakesin Varttua-ympäristössä osoitteessa: www.stakes.fi/varttua.

4. Varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmien esittely

(julkaistaan keväällä 2004)

Julkaisun tarkoituksena on koota yhteen sekä ulkomailla että Suomessa käytettyjä varhaiskasvatuksen laadunarviointimenetelmiä. Samalla luodaan lyhyt katsaus erilaisiin teollisuus- ja yritysmaailmassa kehitettyihin laadunarvioinnin menetelmiin, joita on käytetty laadunarvioinnin apuvälineenä myös varhaiskasvatuksessa. Laadunarvioinnin menetelmistä esitellään lyhyesti niiden tausta, sisältö, arviointiprosessi sekä käyttötarkoitus.

5. "Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta"

Käsillä oleva Valoa-hankkeen julkaisu sisältää varhaiskasvatuksen laadunhallintaa ja ohjausta käsittelevän artikkelikokoelman sekä Valoa-hankekuvauksen.

2.4 Päätösseminaari

Valoa-hankkeen päätösseminaari pidettiin Helsingissä, Säätytalolla 5.-6. toukokuuta 2003. Seminaariin osallistui noin 150 pilottikuntien edustajaa ja varhaiskasvatuksen laadun kehittäjää eri puolilta Suomea.

Valoa-hankkeen yhtenä tehtävänä oli nostaa varhaiskasvatuksen laadunhallintaan ja ohjaukseen liittyviä teemoja ja kysymyksiä myös valtakunnalliseen keskusteluun. Valoa-hankkeen päätösseminaarin tavoitteena oli koota laadunhallinnasta kiinnostuneita kuntien edustajia yhteen

- kuulemaan ajankohtaista tietoa varhaiskasvatuksen laadunhallinnasta ja ohjaukseen liittyvistä kysymyksistä
- kuulemaan Valoa-hankkeen toiminnasta ja tuloksista
- tapaamaan laatuasioista kiinnostuneita kollegoja
- keskustelemaan ja suuntaamaan ajatuksia tulevaisuuden kehittämistyöhön

Seminaarissa käsiteltiin varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja -kehittämisen ja ohjaustoiminnan historiaa, nykypäivää ja tulevaisuuden haasteita. Tilaisuudessa esiteltiin Valoa-hanketta ja pilottikuntien kokemuksia ja kehittämisprosessia. Laadunhallintaa tarkasteltiin myös kansainvälisestä, tutkimuksen ja koulutuksen näkökulmasta ja kuultiin mitä kuuluu opetustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallintaan vuonna 2003.

3 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä Valoa-hankkeesta

Valtakunnallisella tasolla

Valoa-hanke sai alkunsa Varhaiskasvatustyöryhmän aloitteesta. Hanke sisältyi sosiaali- ja terveysministeriön tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000 – 2003. Hanke on toteutettu Stakesin Varhaiskasvatuksen tiimin yhteydessä ja sen tehtävänä on ollut edistää varhaiskasvatuksen ohjausta ja laadunhallintaa.

Valoa-hankkeen toiminta on ollut aktiivista osallistumista ja vaikuttamista varhaiskasvatuksen kehittämistyöhön. Suomalaisesta varhaiskasvatuksesta on tähän asti puuttuneet selkeät linjat varhaiskasvatuksen järjestämisestä sekä suuntaviivat ja kasvatukselliset tavoitteet sisällöllisestä ohjauksesta. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kannalta merkittävää on ollut valtioneuvoston periaatepäätöksen varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista (2002) ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (VASU) (2003) laatiminen. Valtakunnallisten linjausten ja varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden pohjalta laaditaan kunnissa vastaavat asiakirjat.

Varhaiskasvatukseen ei ole laadittu erillisiä laatusuosituksia, mutta sosiaali- ja terveydenhuollossa on laadittu myös varhaiskasvatusta koskevat laatusuositukset. Sen sijaan valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista ja Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ovat varhaiskasvatuksen laatuun liittyviä ohjaavia asiakirjoja, joiden mukaisesti kunnissa linjataan varhaiskasvatuksen ja varhaiskasvatuksen suunnitelmia ja toimintaa arvioidaan.

Tieto linjausten sisältämisestä asiakokonaisuuksista on tavoittanut hitaasti kuntien varhaiskasvatuksen toimijat. Tämä asettaa erityisiä haasteita varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteiden käyttöönotolle (implementoinnille) kunnallisten suunnitelmien perustana. Opetustoimessa opetussuunnitelma on velvoittavuudeltaan normipohjainen ja opetussuunnitelman ohjaus ja tukeminen on toimintakulttuuriltaan erilaista kuin sosiaali- ja terveystoimessa, jossa ohjaus perustuu informaatio-ohjaukseen ja ohjaavat asiakirjat ovat suosituksia. Varhaiskasvatuksen tehtäväalueella tarvitaan vuoropuhelua ja selkeitä sopimuksia sekä tehtävien jakamista eri toimijoiden kesken, jotta tiedolla ohjaamisen tavoitteet toteutuisivat.

Varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteet otetaan käyttöön syksyllä 2003, siitä kerätään palautetta kevään 2004 aikana ja VASU muokataan lopulliseen muotoonsa syksyllä 2004. Seuraavaksi valtakunnallisesti keskeiseksi kehittämishaasteeksi nousee suunnitelman laatiminen varhaiskasvatuksen laadun (ja vaikuttavuuden) seurantaan ja arviointiin. Suunnitelman laatiminen on varhaiskasvatuksen linjauksissa nimetty Stakesin tehtäväksi.

Hankkeen aikana on laadittu kolme julkaisua, joiden tehtävä on osaltaan olla luomassa edellytyksiä laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämiseksi. Valtakunnallinen selvitys "Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa" kertoo järjestelmällisen varhaiskasvatuksen laadunhallinnan olevan vielä kunnissa alkuvaiheessaan ja nostaa kehittämishaasteita esiin sekä valtakunnallisella että kuntatasolla. Laadunarvioinnin menetelmiä esittelevä käsikirja ja hankkeen loppuraportti artikkelikokoelmineen ovat kuntien kehittämistyötä tukemaan laadittuja julkaisuja.

Valtakunnan tasolla varhaiskasvatuksen laadunhallinnan kannalta onkin keskeistä, kuinka hankkeissa koottu tieto ja hyviksi koetut käytännöt voitaisiin hyödyntää myös niissä kunnissa, joissa laadunhallintatyö on kenties vielä alussa tai aloittamatta. Stakesin Varttua-ympäristö on keskeinen varhaiskasvatuksen tiedolla ohjaamisen kanava. Vuorovaikutteisena foorumina se mahdollistaa myös ohjauksen kahdensuuntaisuuden. Tiedolla ohjaaminen ei ole vain tiedon viemistä valtionhallinnosta kuntiin, vaan se mahdollistaa myös kunnassa asuvien ja työskentelevien palautteen ja näkemysten julkittuomisen.

Varttuan tehtäväalueella tietotekninen toimintakulttuuri on vielä alkuvaiheessa, eikä tietokoneitakaan internet-yhteyksineen ole vielä läheskään kattavasti, mutta jo nyt tiedolla ohjaamisessa voidaan hyödyntää tietoteknologiaa. Tulevaisuudessa Varttua toimii yhä laajemmin myös kehittämistyöhön tarvittavaa tietoa sisältävänä kanavana. Varttua-ympäristöön kootaan varhaiskasvatuksen laadunhallintaa tukevaa aineistoa, jota kunnat voivat kehittämistyössään hyödyntää.

Varhaiskasvatuksen laadunhallinta kaipaa vielä kehittyäkseen ja jäsentyäkseen monipuolista tutkimusta ja valtakunnallista ohjausta. Päivähoitolain uudistamisen yhteydessä pohdittaneen myös laadunhallinnan ja arvioinnin kysymysten suhdetta lainsäädäntöön.

Kuntatasolla

Valoa-hankkeen pilottikunnat toteuttivat noin kahden vuoden aikana oman laadun kehittämisen projektinsa tavoitteenaan parantaa toimintansa laatua. Kunnan varhaiskasvatuksen laadunhallintaan liittyvät toimenpiteet, tekijät ja aikataulut koottiin laadunhallinnan suunnitelmaan. Pilottikuntien kehittämistyön prosessi ja kokemukset on kuvattu kuntakohtaisissa lop-

puraporteissa. Kunnalliset loppuraportit ja laadunhallinnan suunnitelmat ovat nähtävissä valtakunnallisessa varhaiskasvatuksen internet-ympäristössä Stakesin Varttua-portaalissa.

Laaditut dokumentit eivät ole mallikuvauksia vaan kunkin kunnan varhaiskasvatuksen ammattilaisten arkisia pyrkimyksiä jäsentää omaa työtään. Ne ovat myös ajankuvia, jotka kertovat varhaiskasvatustyön muutoksesta ja arvioinnin haasteista muuttuvassa yhteiskunnassa. Hankkeen pilottiin osallistuneista kunnista osa totesi olevansa kolmivuotisen kehittämisprojektin jälkeen vielä alkuvaiheessa laadunhallinnassa. Tämä kuvaa kehittämisprosessien hitautta ja myös sitä, ettei järjestelmällinen laadunhallinta ja arviointi sen osana etene ilman panostamista laadun käsitteelliseen pohdintaan sekä johtamiseen, ohjaamiseen ja tukemiseen.

Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan alueella on toteutettu nyt kaksi laajaa kehittämishanketta: Oulun yliopiston johtama Laadun arviointi päivähoidossa -hanke ja Valoa-hanke. Yhteensä näissä hankkeissa on ollut mukana 33 kuntaa. Laatuprojekteilla on ollut osallistujien mukaan suuri merkitys varhaiskasvatuksen laadunhallinnan menetelmien ja käytäntöjen käyttöönotossa ja vakiinnuttamisessa erilaisissa kunnissa. Laadunhallintaan liittyvää kehittämistyötä on tehty muissakin kunnissa. Vaikka tulokset ovat olleet rohkaisevia, ei voida ajatella, että varhaiskasvatuksen laadunhallinnan edellytyksiä parannettaisiin samalla mittavalla prosessilla ja tuella myös tulevaisuudessa.

Jatkossa laadunhallintaa voidaan lähteä organisoimaan alueilla ja seutukunnissa yhdessä kuntien, osaamiskeskusten sekä oppilaitosten kanssa. Erityispäivähoidon EriNet-hankkeen tavoitteena on ollut tukea alueellista yhteistyötä erityispäivähoidossa ja hankkeen aikana on syntynyt laajoja yhteistyöverkostoja. Kunnat osallistuvat alueelliseen yhteistyöhön myös luodessaan kunta- tai aluekohtaisia varhaiskasvatussuunnitelmiaan. Luotuja toimivia verkostoja kannattaa hyödyntää kuntien kehittäessä omaa varhaiskasvatuksen laadunhallintaansa sekä arviointi- ja ohjaustoimintaansa.

4 Valoa-jatkohanke (-2005) kehittämistyötä jatkamaan

Valoa-jatkohankkeelle on myönnetty rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdentamista varoista. Jatkohanke tullaan toteuttamaan osana Stakesin varhaiskasvatuksen tiimin kehittämistoimintaa. Valoa-jatkohankkeen aikana on toimeksiantosopimuksen mukaisesti tarkoitus:

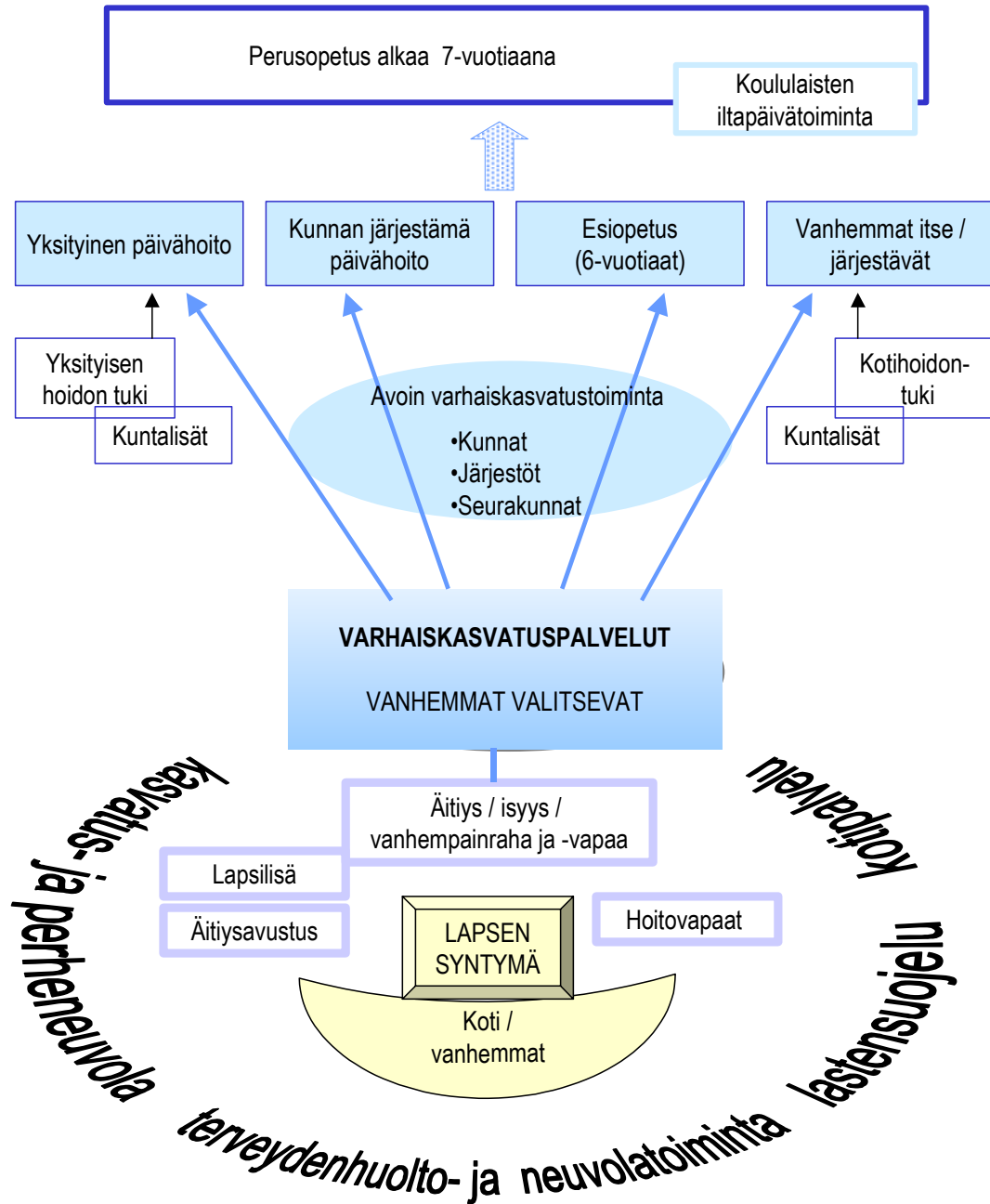
- Laatia suunnitelma varhaiskasvatuksen valtakunnallisissa linjauksissa Stakesin tehtäväksi nimetyn varhaiskasvatuksen laadun toteutumisen ja vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin toteuttamisesta
- Jatkaa ohjausjärjestelmän kehittämistä jatkossa etenkin alueellisella (lääninhallitukset ja osaamiskeskukset) ja valtakunnallisella tasolla ja jatkaa varhaiskasvatuksen verkostoitumisen tukemista jo olemassa olevia verkostoja vahvistamalla ja luomalla uusia
- Valoa-jatkohankkeen tavoitteena on jatkaa myös ohjausjärjestelmän kehittämistä informaatio-ohjauksen osalta ja kehittää edelleen Varttua-sivustojen laatua ja ohjausta käsittelevän osuuden sisältöjä ja rakenteita

Lähteitä ja kirjallisuutta

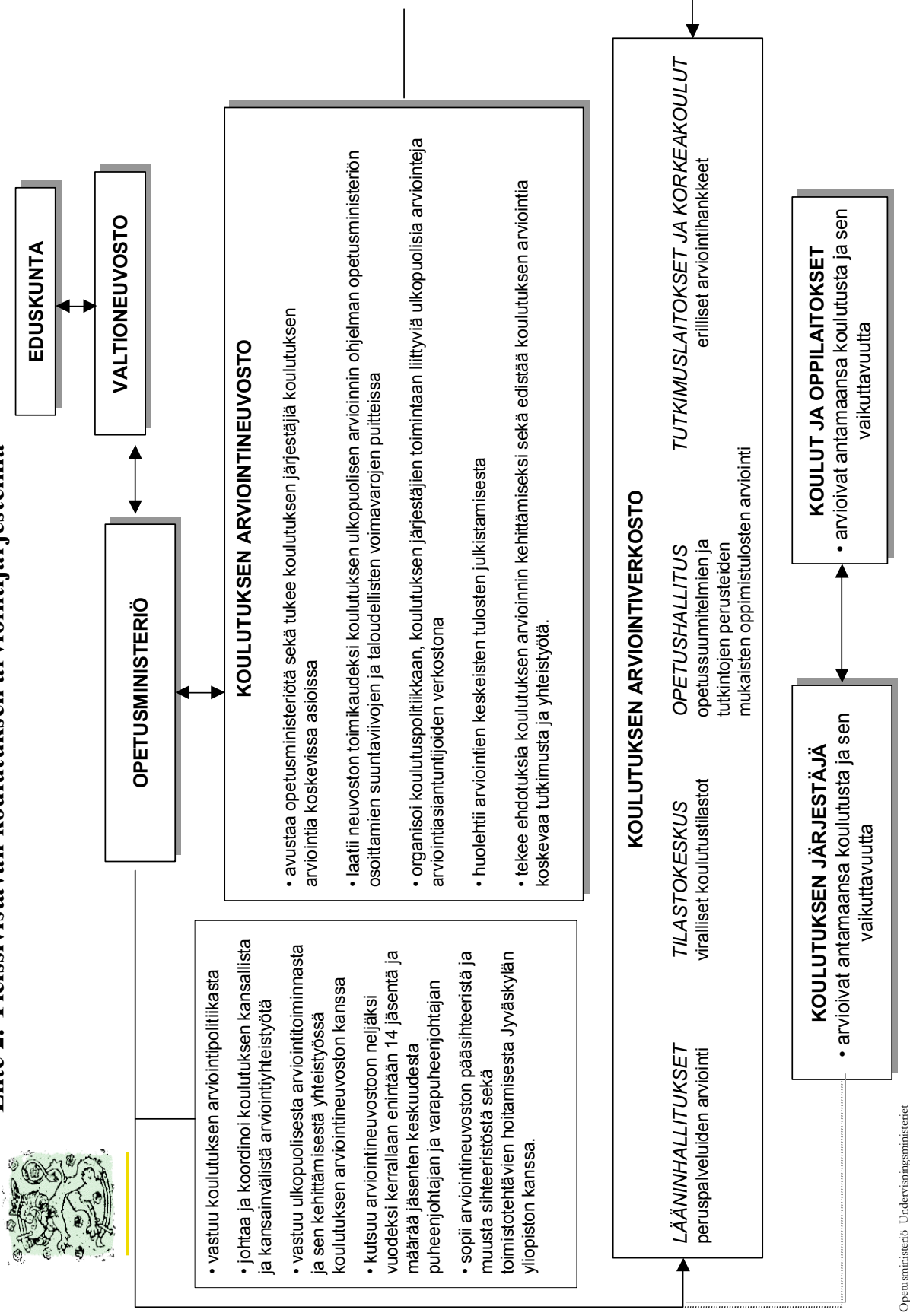
- Alila, K. 2003. Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2003:1.
- Alila-Paunonen, K. 2002. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishanke. Väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Stakes.
- Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla. 2002. Toiminnan arvioinnin ja kehittämisen työväline. Suomen Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö, Laatuokeskus. Otava.
- Holma, T. 1997. ITE. Menetelmä työyksikön itsearviointiin ja laadunhallintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Kuntatalon painatuskeskus.
- Holma, T., Outinen, M., Idänpään-Heikkilä, U., Sainio, S. 2001. Kirkasta ja uudista laadunhallintaa – kehitä laatutalo. Opas sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioille. Helsinki: Hakapaino.
- Hujala, E., Parrila, S., Lindberg, P., Nivala, V., Tauriainen, L. & Vartiainen, P. 1999. Laadunhallinta varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Hujala, E. & Parrila-Haapakoski, S. (Toim.) 1998. Näkökulmia laadunarviointiin varhaiskasvatuksessa. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Hujala, E., Puroila A-M., Parrila-Haapakoski S., Nivala V. 1998. Päivähoidosta varhaiskasvatukseen. Jyväskylä: Varhaiskasvatus 90 Oy.
- Karvonen, O. 2002. Virkamieskö prosessori? Opas prosessien kehittäjälle. Helsingin kaupunki. Art-Print Oy.
- Laadunhallinta sosiaali- ja terveydenhuollossa. 1995. Valtakunnallinen suositus sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämisestä ja sisällöstä. Stakes.
- Lapsi ja laatu. 1999. Päivähoidon laadun arviointiperusteet. Helsinki: Libris Oy.
- Lillrank, P. 1998. Laatuajattelu-laatufilosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Keuruu: Otava.
- Outinen, M., Lempinen, K., Holma, T., Haverinen, R. Seitsemän laatupolkua. 1999. Vaihtoehtoja laadunhallintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.
- Parrila, S. 2002. Perhepäivähoito osana suomalaista päivähoitojärjestelmää. Näkökulmia perhepäivähoidon laatuun ja sen kehittämiseen. Acta Universitatis Ouluensis. E 59.
- Keskinen, S. 1993. Päivähoidon kehittäminen ja muutostyö. Teoksessa: Kauppinen, R., Riihelä, M. Lumiukko aurinkokylvyssä. Näkökulmia varhaiskasvatuksen kehittämiseen. Jyväskylä. Gummerus.
- Perhepäivähoidon laatukriteerit. 2000. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.
- Päiväkotien laatukriteerit. 2000. Oulun yliopisto. Varhaiskasvatuskeskus.

- Selvitys sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksesta ja valvonnasta. 2002. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2002:8.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle. 1999. Valtakunnallinen suositus. Jyväskylä: Gummerus.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000 – 2003. 1999. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 1999:16.
- Sosiaalialan osaamiskeskus. 2000. Opetussosiaalikeskustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2000:24.
- Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. 2001. Sosiaali- ja terveysministeriö. Oppaita 2001:11.
- Tasapainoista ratkaisua etsimässä. 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2002:19.
- Tauriainen, L. 2000. Kohti yhteistä laatua. Henkilökunnan, vanhempain ja lasten laatukäsitykset päiväkodin integroidussa erityisryhmässä. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 165.
- Varhaiskasvatuksen linjaukset 2002. Valtioneuvoston päätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista 28.02.2002.
- Varhaiskasvatustyöryhmän muistio. 1999. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 1999:4.
- Välimäki, A.-L. 1999. Lasten hoitopuu. Lasten päivähoitojärjestelmä Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Liite 1. Varhaiskasvatuksen palvelujärjestelmä

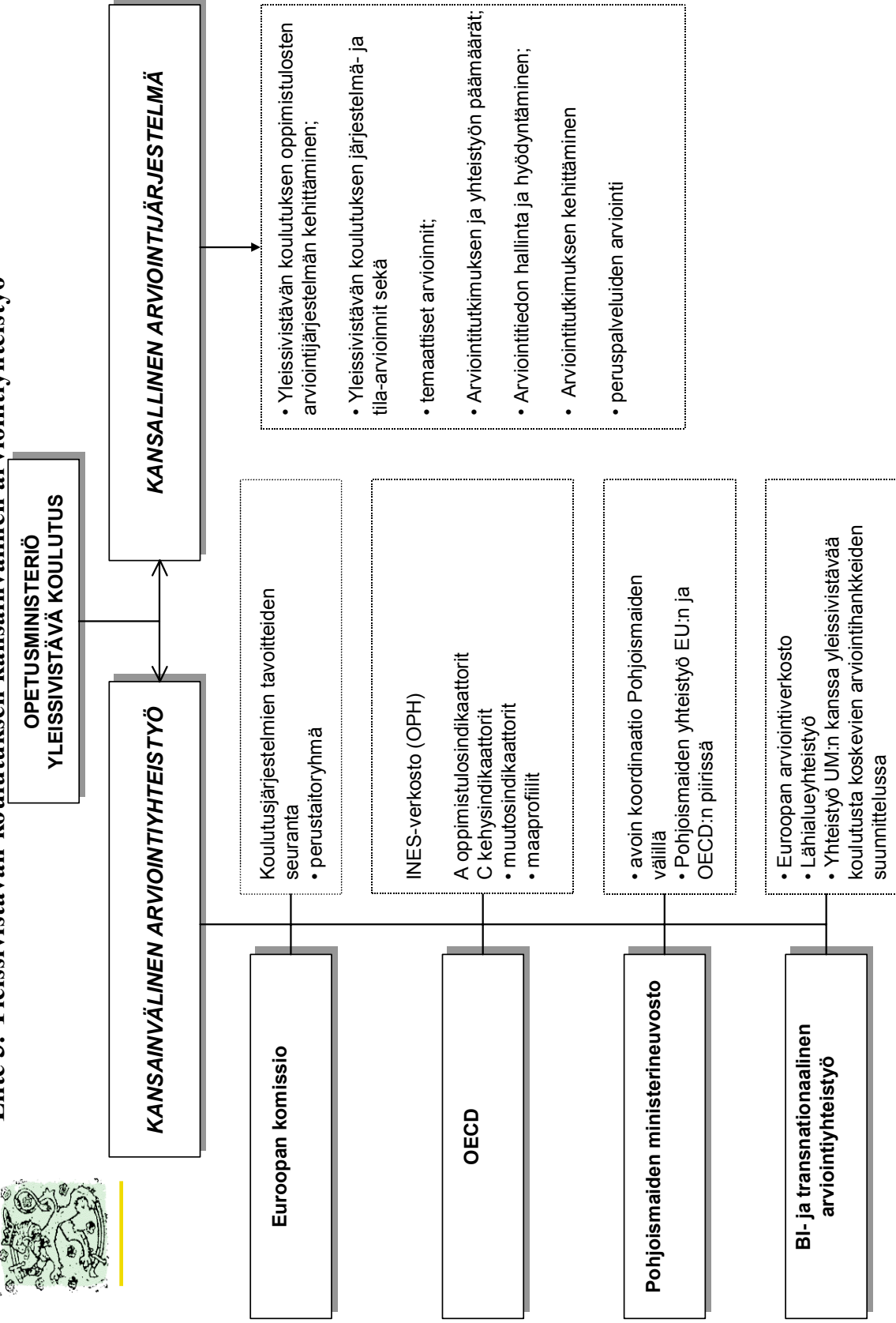


Liite 2. Yleissivistävän koulutuksen arviointijärjestelmä





Liite 3. Yleissivistävän koulutuksen kansainvälinen arviointiyhteistyö



- 2004: 1 Valtioneuvoston periaatepäätös huumausainepoliittisesta toimenpideohjelmasta vuosille 2004-2007.
ISBN 952-00-1474-8
- 2 Statsrådets principbeslut om ett åtgärdsprogram för narkotikapolitiken 2004-2007.
ISBN 952-00-1475-6
- 3 Valtioneuvoston periaatepäätös Työterveys 2015 – työterveyshuollon kehittämislinjat.
ISBN 952-00-1484-5
- 4 Statsrådets principbeslut Hälsa i arbetet 2015 – utvecklingslinjer för företagshälsovården.
ISBN 952-00-1485-3
- 5 Government Resolution Occupational Health 2015 – Development Strategy for Occupational Health Care.
ISBN 952-00-1488-8
- 6 Varhaiskasvatuksen laatu on osaamista ja vuorovaikutusta. Varhaiskasvatuksen laadunhallinnan ja ohjauksen kehittämishankkeen julkaisu. Toim. Risto Ruokolainen, Kirsi Alila.
ISBN 952-00-1496-9